

**Defesa do Património Cultural em Caso de Conflito Armado
Implementação das Medidas de Proteção em Portugal**

Rui Manuel das Neves Azevedo Machado

Dissertação de Mestrado em Museologia

Setembro, 2018

Dissertação apresentada nos termos do Decreto-Lei n.º 74/2006 de 24 de março, para cumprimento dos requisitos necessários à obtenção do grau de Mestre em Museologia realizada sob a orientação científica de:

Orientador: Doutora Maria Raquel Henriques da Silva

Coorientador: Mestre João José Valente Martins Claro

NOTA INTRODUTÓRIA

A temática da presente dissertação está integrada na área científica de Planeamento e Gestão Cultural, no âmbito da unidade curricular de Gestão e Direito do Património, nos termos do Regulamento do Mestrado em Museologia (Despacho n.º 10829/2012, de 1 de agosto, *vide* DR, II Série, n.º 154, de 9 de agosto).

O presente trabalho de investigação é composto por dois volumes.

O volume I, contém a introdução, o corpo do trabalho e a conclusão.

O volume II, agrega os anexos.

Dedicatória

Ut in omnibus glorificetur Deus

A El-Rei D. Afonso Henriques, fundador do Património de Portucale

A D. João V, fundador da proteção do património cultural

AGRADECIMENTOS

Começo por agradecer à prestigiada Faculdade de Ciências Sociais e Humanas, a oportunidade concedida ao permitir a minha especialização na área científica de Planeamento e Gestão Cultural, conferida pelo Mestrado em Museologia. Felicitar também as decisões tomadas pela sua Direção, ao garantir um Corpo Docente que demonstrou um nível de excelência e competência pedagógica, pelo rigor, exigência, dedicação e entusiasmo na condução das unidades curriculares, numa excecional capacidade na transmissão do conhecimento científico.

À Doutora Raquel Henriques da Silva, o meu profundo agradecimento por ter aceite com entusiasmo a temática e a orientação da presente dissertação.

Ao regente da disciplina de Gestão e Direito do Património, Mestre João Martins Claro, coorientador, ao qual devo a conclusão do presente trabalho e a quem expresso a minha penhorada dívida pela amizade, motivação e recomendações. Sem dúvida que permanecerá indelével a marca de um distinto professor e profissional de elevada craveira, que pelo seu conhecimento e excecional capacidade de comunicação, contagia a todos aqueles que têm o privilégio de assistir às suas lições.

Um agradecimento muito particular ao Doutor Eduardo Correia Baptista, regente da disciplina de Direito Internacional Público, pela elevação, brilhantismo e sabedoria que demonstrou na condução das suas lições e sem as quais este trabalho não teria sido possível.

A todos os Professores do Mestrado, muito obrigado pela forma profissional e dedicada com que conduziram as suas lições, contribuindo para tornar inteligível o vasto campo da Museologia. Especial agradecimento aos meus professores que lecionaram nas respetivas áreas de conhecimento: ao Doutor António Camões Gouveia, regente de Mediação e Educação em Museus; à Doutora Joana Sousa Monteiro, na Gestão Estratégica de Museus; à Doutora Helena Barranha, na Arquitetura de Museus e Museografia; Doutora Alexandra Curvelo, na História dos Museus e da Museologia; Doutora Adelaide Duarte, na Inventariação e Mestre Ângela Ferraz na Conservação de Coleções.

Um distinto agradecimento à Mestre Graça Filipe, regente da disciplina de Planeamento e Programação Museológica, pela sua singular dedicação ao aluno na transmissão da sua riquíssima experiência profissional e genuíno interesse na melhoria do panorama museológico em Portugal.

Aos meus colegas de Mestrado, uma palavra amiga aqui deixo, pela possibilidade que me deram no cruzamento de ideias e experiências.

Saliento também o amável apoio dos funcionários da Biblioteca da Faculdade de Direito da Universidade de Lisboa.

À minha família, pelos sacrifícios e condicionamento suportados, privando-os de um maior convívio. Sendo eles o apoio em todos os momentos, sem o qual não teria conseguido levar a bom término este estudo, dedico uma palavra especial:

à minha mulher Ana, há cerca de 34 anos, o meu reconhecido agradecimento. Sem a sua paciência e abnegação, amor, conselho e motivação, este trabalho não teria sido possível.

ao meu filho Bruno, um particular obrigado pelas críticas nas partes fundamentais do processo de investigação, nas recomendações e revisão do trabalho.

ao meu filho Bernardo, um sentido agradecimento pela preocupação constante, interesse no acompanhamento do tema e motivação que sempre imprimiu em mim.

**Defesa do Património Cultural em Caso de Conflito Armado
Implementação das Medidas de Proteção em Portugal**

**Defense of Cultural Heritage in case of Armed Conflicts
Implementation of Protection Measures in Portugal**

Rui Manuel das Neves Azevedo Machado

RESUMO

A destruição intencional e sistemática de património cultural mundial conduzida pelo autodenominado estado islâmico, levada a efeito na linha estratégica de limpeza cultural, constitui hoje uma ameaça à paz e segurança internacional.

Neste contexto, a investigação foi orientada pela questão central de saber se o Estado português implementou as medidas de proteção do património cultural em caso de conflito armado.

O objetivo do trabalho traduziu-se em avaliar o Estado, nos processos de incorporação, decisão e operacionalização das medidas de proteção, que decorrem dos instrumentos jurídicos internacionais.

No objeto de pesquisa agregámos a Convenção para a proteção dos bens culturais em caso de conflito armado (Haia, 1954), os Primeiro (1954) e Segundo Protocolos (1999) adicionais e a Resolução 2347 (2017).

A linha de investigação assentou num referencial interdisciplinar, percorrendo o domínio das ciências do Direito Internacional Público, ao determinar a incorporação daqueles instrumentos no regime jurídico interno; da Gestão Estratégica, ao verificar da existência de uma estratégia sectorial para a operacionalização das medidas de proteção do património cultural.

Consideramos o tema atual, pelo tipo de ameaça, pelo risco permanente e imprevisível da probabilidade de atuação dos grupos que conduzem a *jihad* islâmica vir a ocorrer em Portugal. É um trabalho caracterizado pela oportunidade, na medida em que é realizado num período em que a UNESCO e o Conselho de Segurança, pedem uma resposta efetiva e consistente aos Estados e organizações internacionais. A importância temática resulta da inexistência de investigação académica aplicada, pela natureza interdisciplinar da investigação e também pelo facto de a proteção do património cultural ser considerado um imperativo de paz e segurança desde março de 2017.

A hipótese geral submetida a teste, onde considerámos que o Estado Português, nos termos da Constituição e no cumprimento dos compromissos assumidos no âmbito do Direito Internacional Público, implementou as medidas de proteção do património cultural em caso de conflito armado, foi liminarmente rejeitada.

Da investigação, identificámos cinco problemas derivados, aos quais recomendamos solução. (1) A inexistência do registo de Despacho sobre as Resoluções do Conselho de Segurança; (2) a inexistência de procedimentos para alinhamento de objetivos e comunicação da estratégia entre a Presidência do Conselho de Ministros, o Ministério da Cultura e a Direção-Geral do Património Cultural; (3) a não aplicação do modelo de gestão estratégica de administração pública; (4) a inexistência de bens culturais nacionais, registados na UNESCO, sob proteção especial e sob proteção reforçada e (5) a inexistência de procedimentos padronizados e medidas de proteção para fazer face à ameaça terrorista.

Concluimos que o Estado, desde há 18 anos, se encontra em manifesto incumprimento dos compromissos internacionais no âmbito da proteção do património cultural em caso de conflito armado.

PALAVRAS-CHAVE: Património Cultural; Proteção do Património Cultural; Conflitos Armados; Direito Internacional Público; Gestão Estratégica

ABSTRACT

The intentional and systematic destruction of the world's cultural heritage conducted by the self-styled Islamic State, following a strategic line of cultural cleansing, has turned into a threat to the international peace and security.

In this context, the present research intends to answer the central question of whether or not the Portuguese State implemented measures to protect its cultural heritage, in the case of armed conflicts.

The goal of this investigation is therefore to provide an evaluation of the State in the process of incorporation, decision and operationalization of such protection measures, which would be derived from international legal instruments.

To aid our analysis, the documents consulted were the Convention for the Protection of Cultural Property in the Event of Armed Conflict (The Hague, 1954), the First (1954) and Second Protocols (1999) and Resolution 2347 (2017).

Our research, aiming to embed exceptional interdisciplinary references, transverses the scientific domains of (a) Public International Law, for determining the incorporation of the aforementioned instruments in the internal legal regime and (b) those of Strategic Management, for verifying the existence of a sectorial strategy for the operationalization of measures to protect our cultural heritage.

Considering the threat they pose, we selected the current theme due to the permanent risk and unpredictable actions of the groups that might bring the Islamic Jihad into Portugal. Our work, given the opportunity, takes place at a time when UNESCO and the Security Council call for an effective and consistent response from the States and other international organizations. The thematic importance then results from the inexistence of applied academic research, the interdisciplinary nature of the investigation and also the fact that the protection of the cultural heritage has been considered an imperative for keeping peace and security since March 2017.

We didn't find evidence to support the general hypotheses that the Portuguese State, under the terms of the Constitution and to fulfil the commitments subsequent to the International Law, implemented the necessary measures to protect its cultural heritage in an armed conflict situation.

We raised four incidents throughout our investigation, to which we recommend a solution. They were the (1) lack of an Order reinforcing the Resolutions of the Security Council; the (2) lack of protocols for aligning objectives and communicating strategies between the Presidency of the Council of Ministers, the Ministry of Culture and the General Directorate of Cultural Heritage; the (3) non-compliance with strategic models of public administration; the (4) absence of registration of national cultural assets for enhanced protection under UNESCO; (5) and the absence of standardized procedures and protective measures to deal with the terrorist threat.

We concluded that for the last 18 years the State has not been keeping with international requirements scoping the safety of cultural heritage in the event of armed conflicts.

KEYWORDS: Cultural Heritage; Protection of Cultural Heritage; International Law; Armed Conflicts; Strategic Management

ÍNDICE GERAL

VOLUME I – INTRODUÇÃO, CORPO DO TRABALHO E CONCLUSÃO

Nota introdutória.....	v
Dedicatória.....	vii
Agradecimentos.....	ix
Resumo.....	xiii
Abstract.....	xv
Índice geral.....	xvii
Índice de figuras.....	xix
Índice de apêndices.....	xxi
Lista de siglas e acrónimos.....	xxiii
Lista de abreviaturas.....	xxv

INTRODUÇÃO	1
Justificação	2
Conceitos e revisão crítica da bibliografia	4
Enquadramento teórico e metodológico.....	24

Capítulo I - ANÁLISE DOS INSTRUMENTOS JURÍDICOS INTERNACIONAIS	31
1.1. Contexto da proteção jurídica internacional do património cultural em caso de conflito armado	31
1.2. Convenção para a proteção dos bens culturais em caso de conflito armado (Haia, 1954), o Primeiro (1954) e o Segundo (1999) Protocolos à Convenção.....	37
1.3. Resolução 2347(2017) do Conselho de Segurança das Nações Unidas.....	40
1.4. A Convenção, o Primeiro e Segundo Protocolo e a ResCSNU 2347 (2017) no regime jurídico interno.....	43
1.5. Resultados e discussão.....	46

Capítulo II - MEDIDAS DE PROTECÇÃO DO PATRIMÓNIO CULTURAL EM CASO DE CONFLITO ARMADO.....	59
2.1. Conceito e tipos de protecção.....	59
2.2. Protecção durante o conflito.....	62
2.3. Protecção no caso de ocupação.....	64
2.4. Protecção segundo a ResCSNU 2347 (2017).....	64
2.5. Resultados e discussão	67
 Capítulo III - IMPLEMENTAÇÃO DAS MEDIDAS DE PROTECÇÃO.....	 83
3.1. Estratégia de Defesa Nacional e a protecção de bens culturais em situação de conflito armado.....	83
3.2. Das Estratégias sectoriais e instrumentos de gestão à implementação das medidas de protecção.....	89
3.3. Resultados e discussão.....	94
 CONCLUSÃO.....	 99
Referências bibliográficas e outras fontes.....	113
Apêndices.....	125

VOLUME II – ANEXOS (SEPARATA)

ÍNDICE DE FIGURAS

Figura n.º 1 –	Regime jurídico dos conflitos armados	8
Figura n.º 2 –	Conflitos armados internacionais	10
Figura n.º 3 –	Conflitos armados não internacionais	10
Figura n.º 4 –	Ocupação militar	11
Figura n.º 5 –	Hierarquia da estratégia.....	18
Figura n.º 6 –	Diretiva estratégica	21
Figura n.º 7–	Mapa estratégico	22
Figura n.º 8 –	Matriz de operacionalização	23
Figura n.º 9 –	Faseamento da investigação	27
Figura n.º 10 –	Modelo referencial de análise	29
Figura n.º 11 –	Estrutura de comando das Forças Armadas dos EUA.....	74
Figura n.º 12 –	Bases militares dos EUA	75
Figura n.º 13 –	Referencial político de gestão estratégica – fluxo de comunicação e instrumentos de gestão	111

ÍNDICE DE APÊNDICES

Apêndice 1 –	Desenho de investigação/validação
Apêndice 2 –	Plano de pesquisa
Apêndice 3 –	Pedido de informação ao Representante Permanente de Portugal na UNESCO
Apêndice 4 –	Quadro de referência dos tipos de proteção
Apêndice 5 –	Listagem das medidas de proteção
Apêndice 6 –	Resumo do Conceito Estratégico de Defesa Nacional 2013
Apêndice 7 –	Pedido de informação ao Presidente da Comissão de Negócios Estrangeiros e Comunidades Portuguesas
Apêndice 8 –	Pedido de informação à Diretora do Gabinete de Estratégia, Planeamento e Avaliação Culturais do Ministério da Cultura
Apêndice 9 –	Pedido de informação à Diretora da Direção-Geral do Património Cultural
Apêndice 10 –	Pedido de informação à Secretária de Estado dos Negócios Estrangeiros e Cooperação
Apêndice 11 –	Pedido de informação ao Diretor da Direção-Geral de Política de Defesa Nacional do Ministério da Defesa Nacional
Apêndice 12 –	Pedido de informação ao Presidente da Comissão Parlamentar de Negócios Estrangeiros e Comunidades Portuguesas
Apêndice 13 –	Norma de execução permanente de segurança

LISTA DE SIGLAS E ACRÓNIMOS

BSC	– <i>Balanced Scorecard</i>
CAE	– Conceito de ação estratégica
CCAS	– Conselho de coordenação e avaliação de serviços
CEDN	– Conceito Estratégico de Defesa Nacional
CESDN	– Conceito Estratégico de Segurança e Defesa Nacional
CICV	– Comité Internacional da Cruz Vermelha
CVDT - I	– Convenção de Viena do Direito dos Tratados (1969)
DGPC	– Direção-Geral do Património Cultural
DIH	– Direito Internacional Humanitário
DIP	– Direito Internacional Público
DGPDN	– Direcção-Geral de Política de Defesa Nacional
EME	– Estado-maior do Exército
ES	– Entidade sectorial
ETIJ	– Estatuto do Tribunal Internacional de Justiça
GEAC	– Gabinete de Estratégia e Avaliação Cultural
GEPAC	– Gabinete de Estratégia, Planeamento e Avaliação Culturais
IESM	– Instituto de Estudos Superiores Militares
INA	– Instituto Nacional de Administração
Interpol	– <i>International Police Organization</i>
IUL	– Instituto Universitário de Lisboa
MAI	– Ministério da Administração Interna
MC	– Ministério da Cultura
ME	– Ministério da Economia
NATO	– <i>North Atlantic Treaty Organization</i>
OE	– Objetivo estratégico
OO	– Objetivo operacional
ONU	– Organização das Nações Unidas
PCM	– Presidência do Conselho de Ministros
PDN	– Política de Defesa Nacional
PGOV	– Programa do Governo
QC	– Questão central
QD	– Questão derivada
QUAR	– Quadro de Avaliação e Responsabilização
RCM	– Resolução do Conselho de Ministros
ResCSNU	– Resolução do Conselho de Segurança das Nações Unidas
SIADAP	– Sistema integrado de gestão e avaliação do desempenho na Administração Pública
SMART	– <i>Specific, Measurable, Assignable, Realistic, Time-related</i>
SWOT	– <i>Strenghts, Weaknesses, Opportunities and Threats</i>
TPI	– Tribunal Penal Internacional
UN	– United Nations
UNDOC	– <i>United Nations Office Drugs and Crime</i>
UNESCO	– <i>United Nations Educational, Scientific and Cultural Organization</i>
WCO	– <i>World Customs Organization</i>

LISTA DE ABREVIATURAS

<i>apud</i>	– junto a; citado por. Para indicação de fonte compulsada, nas citações indiretas
<i>al.</i>	– alínea
<i>cf. (confer)</i>	– compara ou confere
<i>cf. infra</i>	– conferir linhas ou páginas adiante ou abaixo
<i>cf. supra</i>	– conferir linhas ou páginas atrás
<i>consuetudo legis</i>	– o costume tem força de lei
<i>habet vigorem</i>	
<i>conventio est lex</i>	– o acordado é lei
<i>de per se</i>	– separadamente; um assunto de cada vez
<i>ed.</i>	– edição
<i>erga omnes</i>	– contra todos (terceiros); em relação a todos; produção de efeitos jurídicos em relação à generalidade dos sujeitos
<i>et al. (et alii)</i>	– e outros; vários autores
<i>ex vi legis</i>	– por força da lei
<i>H</i>	– hipótese
<i>i.e. (id est)</i>	– isto é; quer dizer; ou seja
<i>in fine</i>	– no fim
<i>infra p. ou infra pp.</i>	– indica a(s) página(s) abaixo
<i>jus cogens</i>	– direito imperativo. Conjunto de normas imperativas insuscetíveis de afastamento por convenção ou vontade das partes
<i>maxime</i>	– sobretudo; principalmente; no mais elevado grau. De modo especial, especialmente
<i>OB</i>	– objetivo específico
<i>ob. cit. (opere citato)</i>	– citação extraída do mesmo lugar ou da mesma obra anteriormente citados
<i>OG</i>	– objetivo geral
<i>op. cit. (opus citatum)</i>	– na obra citada
<i>p.</i>	– página
<i>pacta sunt servanda</i>	– cumpram-se os contratos; os pactos devem ser cumpridos; princípio aplicável aos contratos e aos tratados
<i>parág.</i>	– parágrafo
<i>pp.</i>	– páginas
<i>per se</i>	– por si; por si mesmo, sem influência alheia
<i>sed contra</i>	– em sentido contrário, contrariamente
<i>solutio</i>	– solução; explicação
<i>s/d</i>	– sem data
<i>s/l</i>	– sem local
<i>supra p. ou supra pp.</i>	– indica a(s) página(s) acima
<i>vide</i>	– ver; consultar
<i>[X]</i>	– variável independente
<i>[Y]</i>	– variável dependente

INTRODUÇÃO

Nesta introdução abordamos a problemática da defesa do património cultural em contexto de conflito armado. Demonstramos a atualidade, importância e oportunidade temática, justificando a sua escolha. Apresentamos o objeto de estudo e a sua delimitação, como também, os objetivos de investigação e as hipóteses de resolução do problema formulado neste contexto. Finalizaremos com a apresentação da metodologia adotada e a estrutura do trabalho.

A destruição dos budas de *Bamiyan* (2001) no Afeganistão, de bens culturais no Mali (2012), na Síria (2013), no Iraque (2003 e 2015) e na Líbia (2016), trouxeram o problema da destruição sistemática de bens culturais para agenda política internacional.

Esta situação levou o Conselho de Segurança das Nações Unidas (CSNU) a condenar a destruição do património cultural¹ e a tomar decisões para impedir o tráfico ilegal de bens culturais do Iraque e da Síria.²

Segundo Irina Bokova, a destruição de património cultural realizado pelo autodenominado Estado Islâmico³, faz parte de uma tática de guerra, no quadro de uma estratégia de limpeza cultural. Afirmar ainda a diretora-geral da UNESCO, que o tráfico e a venda ilícita desses bens, saqueados do Iraque e da Síria, são fonte de financiamento para ações de terrorismo internacional.⁴

¹ cf. ResCSNU 2085 (2012) de 20 de dezembro e ResCSNU 2100 (2013) de 25 de abril, o CSNU condena a destruição e o saque de bens culturais no Mali. Aponta-se como relevante nesta situação o facto de, pela primeira vez, um indivíduo ter sido condenado pela destruição intencional de património cultural pelo Tribunal Penal Internacional. *Vide*: Summary of the Judgment and Sentence in the case of The Prosecutor v. Ahmad Al Faqi Al Mahdi [em linha]. [Consult: 12 junho 2017]. Disponível internet: <https://www.icc-cpi.int/itemsDocuments/160926Al-MahdiSummary.pdf>

² *Vide* ResCSNU 1483 (2003) de 22 de maio e ResCSNU 2199 (2015) de 12 de fevereiro.

³ *Vide* CARDOSO, André Filipe da Silva – “Estado Islâmico” e destruição de património: um discurso da imprensa “ocidental”. Vol. I e II. Universidade de Coimbra: Faculdade de Letras, 2017 [Dissertação de Mestrado]. O autor descreve a destruição do património cultural levada a cabo pelo estado islâmico no período entre junho 2014 e setembro 2015.

⁴ cf. UNESCO, Address by Irina Bokova on the briefing to the UN Security Council on Maintenance of International Peace and Security: Destruction and Trafficking of Cultural Heritage by Terrorist Groups and in Situations of Armed Conflict, NY, 24 March 2017: «*The deliberate destruction of heritage is a war crime, it has become a tactic of war to tear societies over the long term, in a strategy of cultural cleansing. This is why defending cultural heritage is more than a cultural issue, it is a security imperative, inseparable from that of defending human lives*»; *vide* “UN Security Council adopts historic resolution for the protection of heritage” [em linha] [Consult: 6 junho 2017]. Disponível internet: <http://en.unesco.org/news/security-council-adopts-historic-resolution-protection-heritage>

Em sintonia com a UNESCO, o CSNU adota a Resolução 2347 (2017) de 24 de março. Esta resolução torna-se um marco histórico⁵. Pela primeira vez a defesa do património cultural é reconhecida como imperativo para a paz e segurança internacional.⁶

É neste contexto que entendemos agregar como objeto desta investigação, a Convenção para a proteção dos bens culturais em caso de conflito armado adotada em Haia (1954), os respetivos Protocolos e a Resolução 2347 (2017) de 24 de março do CSNU.

A pesquisa conduzida no âmbito da presente temática tem como objetivo avaliar o Estado Português na implementação de medidas de proteção numa perspetiva interdisciplinar, interligando a área científica do direito à ciência da administração. Quer isto dizer, que partiremos do estudo sobre a incorporação daqueles instrumentos no regime jurídico interno, para verificarmos a existência de uma estratégia sectorial que operacionalize as medidas de proteção em caso de conflito armado.

Justificação

Entendemos que a temática, no contexto da presente conjuntura internacional e em virtude da tática de limpeza cultural levada a efeito pela destruição sistemática de património cultural mundial, se revela atual, oportuna e importante, por razões de ordem teórica e prática.

Consideramos a investigação atual, pelo contexto de ameaça e risco contra o património cultural. O terrorismo é uma ameaça permanente e imprevisível⁷. O Conceito

⁵ cf. UN News [em linha]. Building peace requires culture, education. Message of historic UN Security Council resolution. [Consult: 6 junho 2017]. Disponível internet: <https://news.un.org/en/story/2017/03/554032-building-peace-requires-culture-education-message-historic-un-security-council>

⁶ Veja-se a posição de Bruce Wharton, Acting Under Secretary for Public Diplomacy and Public Affairs Remarks at G-7 Culture Ministerial [em linha]. March 31, 2017: «The United States and other countries have concerns about some of the remedies that have been proposed to prevent cultural heritage destruction – including the concept of third-country safe havens. That said, the unanimous passage last Friday of UN Security Council Resolution 2347 on the Protection of Cultural Heritage in the context of Armed Conflict was a milestone in the international community's efforts on behalf of protecting and preserving our global cultural heritage. The United States was pleased to co-sponsor the resolution and expresses its appreciation to the Governments of Italy and France for presenting it to the Security Council». [Consult: 6 junho 2017]. Disponível internet: <https://www.state.gov/r/remarks/2017/269624.htm>

⁷ Vide GONÇALVES DA SILVA, Tiago – A Ameaça Terrorista em Portugal. Lisboa: FCSH/UNL, 2015 [Tese de Doutoramento em Relações Internacionais], p. 318. A Tese teve como principal propósito o estudo de fatores que pudessem existir ou que poderiam desenvolver-se, no sentido de Portugal tornar-se um alvo direto a visar pelo fenómeno terrorista, em particular o de inspiração al-Qaeda. (...) Diz o autor que «a ameaça terrorista em Portugal é uma realidade atual. Ao serem analisados todos os Relatórios Anuais de Segurança Interna desde 2001 até 2014 a ameaça está bem patente em todos os Relatórios, sendo de salientar a principal preocupação desde

Estratégico de Defesa Nacional 2013 classifica-o como risco e ameaça que coloca diretamente em causa a segurança nacional⁸. Se atendermos ao relatório de segurança interna de 2017 verificamos que *«esta ameaça conheceu um aumento sustentado nos últimos anos, tendo atingido em 2016 e 2017, um nível sem precedentes, especialmente no que respeita aos atentados verificados em países ocidentais. Portugal não está imune a estes fenómenos»*.⁹

É uma investigação que classificamos como oportuna, porque é realizada num período em que, tanto a UNESCO como o Conselho de Segurança das Nações Unidas, requerem uma resposta efetiva e consistente¹⁰, tantos dos Estados como das organizações internacionais, para fazer face à ação de grupos que terroristas.

Apontamos o resultado da pesquisa como importante, pelo fato de ser uma temática ausente da investigação académica e de estudos pós-doutorais; por ter uma abordagem científica de grande amplitude ao considerar a interligação das áreas científicas do direito e da administração, permitindo desta forma maior compreensão da realidade e ainda, porque no contexto internacional, a proteção do património cultural é considerada um imperativo para a paz e segurança internacional.

Entendemos também que o presente estudo, pela sua relevância e objetivo, possa ser tomado como diagnóstico da ação governativa, e como tal, servir como instrumento de trabalho para impulsionar melhores práticas e processos de gestão estratégica, no âmbito da proteção do património cultural em caso de conflito armado.

Face à complexidade das medidas de proteção que se podem extrair dos instrumentos jurídicos e à necessidade de coordenação, interministerial e internacional, entendemos que as conclusões desta investigação possam conduzir o governo a estabelecer uma Comissão interministerial¹¹. Entidade esta, que possa garantir a aplicação de um modelo de gestão estratégica ao nível do poder executivo, que otimize as correspondentes ações (planos, programas e projetos) para implementação das medidas de proteção decorrentes dos instrumentos jurídicos.

o RASI de 2011 até ao de 2014. Ao ser descurada a segurança, Portugal poderá vir a sofrer as consequências fatais do terrorismo de inspiração alqaedista».

⁸ Vide RCM n.º 19/2013, de 1 de março, parág. 3.2.

⁹ Vide SISTEMA DE SEGURANÇA INTERNA - Relatório Anual de Segurança Interna. Ano 2017. Gabinete do Secretário-geral, março 2018, p. 69.

¹⁰ Em algumas resoluções, de forma imperativa. Vide ResCSNU 2199 (2015) de 12 de fevereiro.

¹¹ Vide *infra*, Conclusões.

Porque entendemos ser necessário aprofundar os conceitos mais significativos para o entendimento das diversas matérias, passaremos agora à revisão crítica da bibliografia.

Conceitos e revisão crítica da bibliografia

Este parágrafo tem por finalidade determinar o nível de conhecimento sobre a matéria de investigação, apresentar os conceitos¹² que servirão de quadro de referência e a perspetiva segundo a qual o problema da investigação será abordado.

A temática sobre «defesa¹³ do Património cultural em caso de conflito armado. Implementação das medidas de proteção em Portugal», interroga num primeiro plano conceptual sobre a definição de património cultural e de conflito armado. Num segundo plano e porque se pretende confirmar a implementação de medidas de proteção que decorrem de instrumentos jurídicos internacionais, devemos atender ao direito internacional público e à sua incorporação no regime jurídico interno. Num terceiro plano e porque a implementação de medidas pelo Governo se realiza pela aplicação de planos e estratégias, iremos apresentar as noções de estratégia e gestão estratégica para, de seguida, deduzir o modelo referencial de análise que adotaremos nesta dissertação.

¹² Entendemos que “conceito” pode ser tomado em *stricto sensu* e em *latu sensu*. No primeiro sentido temos, «Noção e especificidade dos conceitos jurídicos» in TEIXEIRA, António Braz – Breve Tratado da Razão Jurídica. Sintra: Zéfiro, 2012, p. 31-46; no segundo sentido, adotado nesta investigação, o conceito de algo constitui tudo aquilo que se possa dizer ou descrever acerca desse algo; a noção é o conteúdo do conceito, no sentido da análise metodológica desse conceito. A noção particulariza, o conceito generaliza. O conceito descreve, a noção define. Ao contrário do conceito, que engloba todas as características e qualidades possíveis de algo, a noção de algo está diretamente ligada à definição desse algo na medida em que esta (a definição) não compreende tudo o que constitui esse algo (porque neste caso, seria o conceito desse algo), mas tudo o que esse algo não pode deixar de ser, ou seja, tudo o que é estritamente necessário.

¹³ Defesa, entendida nos termos do art.º 11.º n.º 2 da Lei n.º 107/2001, de 8 de setembro: «*todos têm o dever de defender e conservar o património cultural, impedindo, no âmbito das suas faculdades jurídicas próprias, em especial, a destruição, a deterioração ou perda de bens culturais*». «*A defesa e valorização do património pode ocorrer mediante a classificação, pelo Estado e autarquias locais, dos bens imóveis e móveis que o integram em monumentos (obras de arquitetura, composições importantes pelo seu interesse arqueológico, artístico, científico, técnico ou social), conjuntos (agrupamentos arquitetónicos urbanos ou rurais dotados de unidade ou integração na paisagem), sítios (espaços característicos e homogéneos, delimitados geograficamente, notáveis sob a ponto de vista histórico, arqueológico, artístico, científico e cultural)*. A defesa do património inclui ainda, entre outros instrumentos, a regulamentação e fiscalização da compra, venda e comércio de antiguidades, a adoção de medidas cautelares e de conservação relativamente a bens em perigo de deterioração ou extravio, a tomada em consideração dos bens integradores do património cultural pelos planos de ordenamento do território e planos urbanísticos» in CANOTILHO, Gomes; MOREIRA, Vital – Constituição da República Portuguesa Anotada. 4.ª ed. Vol. I. Coimbra: Coimbra Editora, 2007, p. 927

Sobre o conceito de património cultural. Segundo José Augusto França, o impulso para a preservação do património cultural remonta ao século XVIII. A Real Academia de História de D. João V ao definir no alvará de 20 de agosto de 1721, que *«qualquer pessoa não se pode desfazer, destruir em todo ou em parte, de qualquer edifício antigo, ainda que em parte esteja arruinado, assim como estátuas, mármore, (...)»*, é evidência da vontade política de conservar bens culturais.¹⁴ Casalta Nabais, regista o segundo quartel do século XIX onde teve lugar o estabelecimento da Comissão dos Monumentos Nacionais, como o início da disciplina jurídica sobre o património cultural¹⁵. Contudo, e segundo Jorge Miranda, só no século XX é que se envidam esforços globais para a sua preservação. Para o autor, a proteção do património cultural apresenta um carácter fragmentário (após 1911) e as constituições desconhecem-na¹⁶.

Hoje, no entanto, as normas constitucionais expressas pelo art.º 9.º alínea c) (*tarefa fundamental do Estado: proteger e valorizar...*) e do art.º 78.º (*dever de preservar, defender e valorizar, ...*), conjugadas com o esforço internacional da UNESCO e outras instituições internacionais, e em particular o Conselho de Segurança das Nações Unidas, vêm reforçar a importância da sua proteção.

A redação da Lei n.º 107/2001, de 8 de setembro é expressão clara, não só do conceito, mas também da relação e importância supra estatal da defesa do património cultural.¹⁷ No seu artigo 2.º sobre conceito e âmbito do património cultural, estabelece que *«integram o património cultural todos os bens»*¹⁸ *que, sendo testemunhos com valor de civilização ou de*

¹⁴ Vide FRANÇA, José-Augusto – Património Cultural. Sentido e Evolução. In Direito do Património Cultural. Instituto Nacional de Administração, 1996, pp. 23-39. O autor sustenta que *«o conceito de Património é um conceito que, por ser histórico, remete para um conceito de História (p. 23) (...) Aquilo que hoje encontramos ou conhecemos como Património não é o mesmo que há 10 ou 20 ou 50 anos se sabia (...)»* (p. 25).p. 25.

¹⁵ Vide NABAIS, José Casalta – Introdução ao Direito do Património Cultural. 2.ª ed. Coimbra: Almedina, 2010, pp. 89-101. O autor apresenta a evolução histórica do ordenamento jurídico do património cultural. A Comissão dos Monumentos Nacionais é criada pelo Decreto de 9 de dezembro de 1898.

¹⁶ MIRANDA, Jorge – O Património Cultural e a Constituição – Tópico. In Direito do Património Cultural. Instituto Nacional de Administração. 1996, p. 262; Vide FRANÇA, José-Augusto – In Direito do Património Cultural. Instituto Nacional de Administração. 1996, p. 262.

¹⁷ Para Jorge Miranda, a Convenção da UNESCO para a Proteção do Património Mundial, Cultural e Natural de 1972, *«vem deslocar o sentido de património para um nível mais elevado do que o de cada Estado (...)»* in MIRANDA, Jorge – O Património Cultural na Constituição Portuguesa. In Centenário do Nascimento do Professor Doutor Paulo Cunha – Estudos em Homenagem. Coimbra: Almedina, 2012, p. 511.

¹⁸ Sobre a noção de bens culturais vide ALEXANDRINO, José de Melo – O Conceito de Bem Cultural. In Direito da Cultura e do Património Cultural. Lisboa: Instituto de Ciências Jurídico-Políticas da Faculdade de Direito de Lisboa, 2011, pp. 225-244. O autor conclui que são *«três as implicações fundamentais do conceito de Bem cultural: (i) garantir a unidade de sentido do sistema de tutela no plano interno; (ii) proporcionar uma estruturação racional dos regimes jurídicos de proteção e valorização; e (iii) servir de elemento basilar da construção dogmática do*

cultura portadores de interesse cultural relevante, devem ser objeto de especial proteção e valorização (n.º 1) e ainda, quaisquer outros bens que como tal sejam considerados por força de convenções internacionais que vinculem o Estado (...) (n.º 5)». É neste contexto abrangente, onde são consideradas as necessidades de “especial proteção”¹⁹ e a necessidade de se considerar a “força de convenções internacionais”, que se requer um alinhamento entre o regime jurídico internacional e o interno, e aos quais dedicaremos especial atenção. Alinhamento, não só de conceitos, mas também das medidas de proteção.

Em face do conceito acima expresso, verificamos que património cultural (material e imaterial) é um conceito “agregador” de bens, categorizados em monumentos, conjuntos ou sítios (art.º 15.º), tal como o corpo humano é para os seus membros. E que apenas agrega bens com determinado “valor²⁰ de interesse cultural relevante”, para a compreensão, permanência e construção da identidade nacional e para a democratização da cultura (art.º 1.º).

Se voltarmos agora a nossa atenção na Convenção da UNESCO para a proteção do património mundial, cultural e natural, de 1972,²¹ verificamos que o seu conceito de património (art.º 1.º) é também a agregação de monumentos, conjuntos e sítios (locais de interesse). Concluímos, portanto, existir alinhamento conceptual. Já a Convenção para a proteção dos bens culturais em caso de conflito armado de 1954, agrupa, diferentemente, em três categorias: bens móveis e imóveis, edifícios e centros monumentais. E neste sentido, no confronto das duas Convenções, somos obrigados a concluir que subjetivamente, os bens culturais estão classificados de forma diferenciada. Objetivamente, é de património cultural que se trata em toda a sua amplitude.

Atendendo a que o contexto da presente investigação centra a nossa atenção nas situações de conflito armado, interessa agora refletir sobre este conceito.

Direito do património cultural. Em suma, no primeiro caso, o conceito tem relevo político-legislativo, no segundo, um relevo prático e, no terceiro, um relevo científico».

¹⁹ Nos termos do art.º 16.º a proteção legal dos bens culturais assenta na classificação e inventariação.

²⁰ São categorizados os valores de: memória, antiguidade, autenticidade, originalidade, raridade, singularidade ou exemplaridade (art.º 2.º n.º 3) que serão classificados e inventariados segundo um determinado critério (estabelecido pelo art.º 17.º).

²¹ Decreto 49/79, de 6 de junho do Governo *vide* DR n.º 130. A Convenção contém o regime de registo e de proteção internacional dos bens culturais património da humanidade, onde considera os bens culturais de valor excecional herança de toda a Humanidade.

Sobre o conceito de conflito armado. Segundo James Dougherty e Robert Pfaltzgraff não existe uma teoria geral do conflito e da guerra que seja aceite pelos cientistas sociais em cada uma das suas disciplinas.²² Pelo que nesta investigação, abordaremos o conceito e a caracterização dos conflitos com o objetivo de compreender a aplicação diferenciada do regime jurídico a aplicar nos diversos tipos de conflito.²³

Jorge Miranda enquadra o regime jurídico dos conflitos armados no Direito Internacional contemporâneo²⁴, onde conjuga elementos vindos do Direito de Guerra (ou Direito de Haia) e do Direito Humanitário (ou Direito de Genebra), com os Princípios do Pacto das Nações e na Carta das Nações Unidas²⁵. Neste contexto, apenas os conflitos entre entidades coletivas internacionais são significativos para efeitos jurídicos específicos²⁶.

²² Vide DOUGHERTY James; PFALTZGRAFF, Robert – Relações Internacionais: As Teorias em Confronto. Lisboa: Gradiva, 2003, p. 242. Segundo os autores, para alcançar uma teoria integrada e abrangente, será provavelmente necessário buscar contribuições à biologia, à psicologia e à psicologia social, à antropologia, à história, à ciência política, à economia, à geografia, às teorias da comunicação, da organização, dos jogos, da tomada de decisões, da estratégia militar, da integração funcional, dos sistemas, da filosofia, à teologia e à religião. Uma síntese tão vasta do conhecimento humano pode bem ser impossível alcançar, dada a crescente complexidade que adquire o problema epistemológico no continuado debate intelectual acerca do que sabemos e de como sabemos.

²³ Para aprofundamento da temática da lei da guerra *vide* DETTER, Ingrid – The Law of War. 2nd ed. Cambridge: Cambridge University Press, 2000 e ainda, MOIRE, Lindsay – The Law of International Conflicts. Cambridge: Cambridge University Press, 2002.

²⁴ cf. MIRANDA, Jorge – Curso de Direito Internacional Público. 6^a ed. Cascais: Principia, 2016, pp. 290-293. Jorge Miranda diferencia o Direito Internacional clássico do Direito Internacional contemporâneo, apresentando um conjunto de características de cada um deles. Já Moreira da Silva, apresenta o conceito de conflito internacional fundamentado no elemento material e elemento internacional, atribuindo o conceito clássico de Direito Internacional pela existência apenas de conflitos entre Estados. cf. MOREIRA DA SILVA, José Luís – Direito dos Conflitos Internacionais. Lisboa: AAFDL, 2003, p. 27.

²⁵ cf. MIRANDA, 2016, *ob. cit.* p. 292.

²⁶ cf. MIRANDA, 2016, *ob. cit.* p. 286.

Neste sentido e segundo o Direito Internacional Humanitário (DIH)²⁷, também designado de lei dos conflitos armados, há duas categorias de conflitos.²⁸ Os conflitos armados internacionais e os conflitos armados não internacionais (fig. 1).²⁹

Conflito armado internacional	Conflito armado não internacional
Convenções de Genebra (I, II, III e IV)	Artigo 3.º comum
Protocolo Adicional I	Protocolo Adicional II
Direito Costumeiro	Direito Costumeiro

Figura 1 – Regime jurídico dos conflitos armados
Fonte. Autor (2018)

O conflito armado internacional³⁰ ocorre quando um ou mais Estados empregam a força contra outro Estado, ou contra uma organização internacional. Em certas condições³¹, as guerras de libertação nacional, nas quais se combate a ocupação estrangeira, são também categorizadas no mesmo tipo. O princípio e as normas em DIH aplicáveis à condução de hostilidades em conflitos armados internacionais são regidos pelos Regulamento de Haia de

²⁷ cf. COMITÉ INTERNACIONAL DA CRUZ VERMELHA – Direito Internacional Humanitário. Respostas às suas perguntas. Genebra: CICV, 2015, p. 4. O Direito Internacional Humanitário regula as relações entre Estados, organizações internacionais e outros sujeitos de direito internacional. Consiste nas normas de tratados internacionais ou de direito costumeiro cuja finalidade específica é resolver problemas humanitários resultantes de conflitos armados, seja este de carácter internacional ou não internacional.

²⁸ A classificação de que o direito internacional humanitário pode ser considerado como lei dos conflitos armados não tem amplo consenso. Contudo, é a posição que hoje prevalece, ainda que seja entendido considerar que Direito de Genebra (inclui as Convenções I (feridos e doentes das forças armadas), II (feridos e náufragos das forças armadas no mar), III (prisioneiros de guerra), IV (proteção de civis); os Protocolos I e II (proteção de vítimas) e III (emblemático)), é mais adequado para expressar o contexto de direito internacional humanitário, enquanto, o Direito de Haia (inclui os Regulamentos de Haia de 1899 e 1907), melhor expressa a amplitude da lei dos conflitos armados. Para aprofundamento da temática vide TAVARES, Maria – Guerra e Responsabilidade. A Intervenção Militar no Iraque em 2003. Porto: Universidade Católica ed., 2015 (tese de doutoramento). Em particular o Capítulo II – Regulação Jurídico-Internacional do Uso da Força. «*O ius ad Bellum*, “estado da arte”», pp. 121-158 e «*O ius in Bellum*, “estado da arte”», pp. 159-259.

²⁹ Esta distinção ou categorização é apresentada pelo Tribunal Criminal Internacional da Jugoslávia em 1995 na decisão sobre o caso *Tadic*: «*an armed conflict exists whenever there is a resort to armed forces between States or protracted armed violence between governmental authorities and organized armed groups or between such groups within a State*» [em linha]. [Consult. 20Jul17]. Disponível internet: <http://www.icty.org/x/cases/tadic/acdec/en/51002.htm>; vide: BOUVIER, Antoine (ed.) – International Humanitarian Law and the Law of Armed Conflict. s.l.: Peace Operations Training Institute, 2012.

³⁰ Vide INTERNATIONAL COMMITTEE OF THE RED CROSS – The Law of Armed Conflict. Basic Knowledge. [em linha]. Genebra, 2002. [Consult. 21Jul17]. Disponível internet: https://www.icrc.org/eng/assets/files/other/law1_final.pdf

³¹ Vide art. 1.º parágrafo 4; art. 96.º parágrafo 3 do Protocolo Adicional I às Convenções de Genebra.

1907, pelas Convenções de Genebra de 1949, os seus Protocolos Adicionais e as regras de uso costumeiro, sendo a regra da distinção o fundamento da lei dos conflitos armados³².

O conflito armado não internacional³³ ocorre quando as hostilidades se dão entre forças armadas de um Estado e grupos armados organizados não estatais ou entre grupos entre si.³⁴ Um aspeto relevante neste tipo de conflito é que o DIH não reconhece nenhuma categoria específica de pessoa. Esta situação ocorre porque os Estados não reconhecem aos membros dos grupos armados organizados e não estatais, o estatuto de combatente.

Não existindo aquele estatuto, também não existe o estatuto de prisioneiro de guerra.

Significa isto, que os membros dos grupos armados não estatais que tomam armas num conflito desta natureza podem ser processados pela legislação nacional. Aplicam-se neste tipo de conflitos o art.º 3.º comum³⁵ e o Protocolo Adicional II.

Fazemos agora um ponto da situação atual dos conflitos para posteriormente identificar os locais onde se encontra património mundial em risco³⁶.

³² Vide BELLAL, Annyssa (org.) – The War Report. Armed Conflicts in 2016. Switzerland: Université de Genève. Faculty of Law, 2017, pp. 17-28. Esta regra obriga as partes em conflito a conduzirem ataques apenas a objetivos militares.

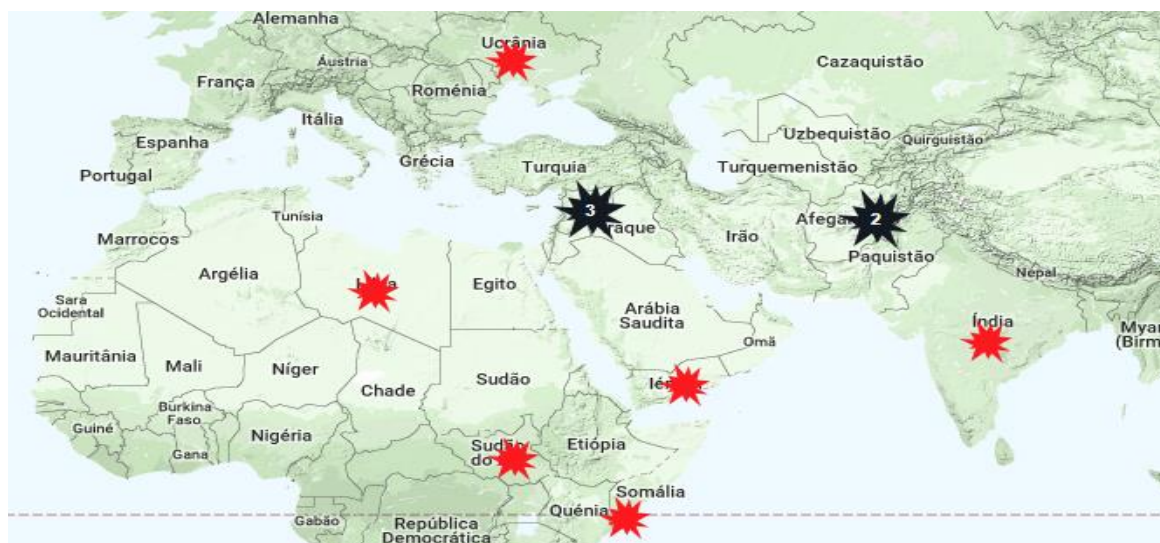
³³ As normas dos tratados internacionais de direito internacional humanitário distinguem os conflitos armados não internacionais definidos pelo art.º 3.º comum e aqueles que cabem na definição indicada no art.º 1.º do protocolo Adicional II às Convenções de Genebra.

³⁴ Vide CULLEN, Anthony (ed.) – The Concept of Non-International Armed Conflict in International Humanitarian Law. Cambridge: Cambridge University Press, 2010; Vide SCHMITT, Michael N.; GARRAWAY, Charles H.B., DINSTEIN, Yoram – The Manual on the Law of Non International Armed Conflict. [em linha]. Sanremo: International Institute of Humanitarian Law, 2006. [Consult. 21Jul17]. Disponível internet: <http://www.iihl.org/wp-content/uploads/2015/12/Manual-on-the-Law-of-NIAC.pdf>;

³⁵ O artigo 3º, comum às quatro Convenções de Genebra, marcou uma rutura porque, pela primeira vez, abrangia as situações de conflitos armados não internacionais. Estes tipos de conflitos variam enormemente. Compreendem as guerras civis tradicionais, conflitos armados internos que se propagaram a outros Estados ou conflitos internos nos quais intervêm terceiros Estados ou uma força multinacional. Esta disposição comum, estipula normas fundamentais que são inderrogáveis. É como uma mini convenção dentro das quatro Convenções de Genebra com as suas normas essenciais condensadas, tornando-as aplicáveis aos conflitos de natureza não internacional: (I) determina o tratamento humano para todos os indivíduos em poder do inimigo, sem nenhuma distinção adversa; (II) proíbe especialmente os assassinatos, mutilações, torturas, tratamento cruéis, humilhantes e degradantes, tomada de reféns e julgamentos parciais; (III) determina que os feridos, enfermos e náufragos sejam recolhidos e tratados; (IV) outorga ao CICV o direito de oferecer os seus serviços às partes em conflito; (V) insta as partes em conflito para pôr em vigor, mediante os chamados acordos especiais, a totalidade ou as partes das Convenções de Genebra; (VI) reconhece que a aplicação dessas disposições não afeta o estatuto jurídico das partes em conflito. Considerando que a maioria dos conflitos armados atuais é de índole não internacional, a aplicação do artigo 3º comum é de capital importância.

³⁶ Vide HILL, V. Caitlin – Killing a Culture: The International Destruction of Cultural Heritage in Iraq and Syria Under International Law. In Georgia of Journal of International and Comparative Law. [em linha]. Vol. I, n.º 45, 2016, p. 191-220. [Consult. 28Jun17]. Disponível internet: <http://digitalcommons.law.uga.edu/gjic/> e RAY, Kevin P. –

Verificamos a ocorrência de 38 conflitos armados não internacionais em 21 Estados (fig. 3).



ISIS's Destruction of Antiquities and Ancient Sites. In NLR, 24 Mars 2015. Disponível em <http://www.natlawreview.com/article/isis-s-destruction-antiquitiesand-ancient-sites>

10

Confirmamos a ocupação de 11 Estados (fig. 4). A Arménia ocupa o Azerbaijão; a Turquia ocupa Chipre e Síria; Israel ocupa o Líbano, a Palestina e a Síria; a Rússia ocupa a Geórgia, a Moldava e a Ucrânia; a Etiópia ocupa a Ucrânia; Marrocos ocupa o Sahara ocidental.³⁸



Figura 4 – Ocupação militar
Fonte: Geneva Academy; <http://www.rulac.org>

Neste contexto de conflitos armados, identificámos 17 locais classificados de património mundial na situação de risco, em virtude da atuação de grupos armados. Temos 1 na Nigéria³⁹, 6 na Síria⁴⁰, 5 na Líbia⁴¹, 2 no Iraque⁴² e 2 no Mali⁴³.⁴⁴

Sobre o direito internacional público (teoria base 1). Para Correia Baptista, o Direito Internacional Público (DIP) é «*um sistema constituído pelas normas⁴⁵ originárias (costumeiras) criadas pelos Estados conjuntamente e ainda por todas as normas que aquelas qualifiquem como internacionais públicas*»⁴⁶. Segundo Freitas do Amaral, «*é o ramo do Direito constituído pelo sistema de normas jurídicas que se aplicam a todos os membros da comunidade internacional, para regular os assuntos específicos desta, a fim de garantir os fins próprios da referida comunidade nas matérias da sua competência*»⁴⁷.

³⁸ Vide BELLAL, Annyssa (org.) – The War Report. Armed Conflicts in 2017. Switzerland: Université de Genève. Faculty of Law, 2018, pp. 29-31.

³⁹ Reserva natural do Ténéré (1992).

⁴⁰ Cidade Alepo (2013); cidade de Bosra (2013); cidade de Damasco (2013); cidades antigas do norte da Síria (2013); Crac des Chevaliers and Qal'at Salah El-Din (2013) e cidade de Palmyra (2013).

⁴¹ Sítios arqueológicos de: Cyrene (2016), Leptis Mayna (2016) e Sabratha (2016); cidade de Ghadamès (2016) e pinturas rupestres em Tadrart Acacus (2016).

⁴² Cidade arqueológica de Samarra (2007) e Hatra (2015).

⁴³ Timbuktu (2012) e Túmulo de Askia (2012).

⁴⁴ Vide: List of World Heritage in Danger. [em linha]. [Consult. 31Jul18]. Disponível internet: <http://whc.unesco.org/en/danger/>

⁴⁵ Vide LUÍS, Sandra Lopes – Introdução ao Direito. Lisboa: AAFDL, 2016, pp. 169-198: norma é um critério de conduta, ou seja, a regra pela qual se pautam as condutas humanas. Vide SARAIVA, José Hermano – O Que é o Direito? A Crise do Direito e outros Estudos Jurídicos. Lisboa: Gradiva, 2009, pp. 180-240.

⁴⁶ Vide BAPTISTA, 2015, *ob. cit.* p. 27.

⁴⁷ Vide AMARAL, Freitas do – Manual de Introdução ao Direito. Vol. I. Coimbra: Almedina, 2012, p. 219. O autor refere a concordância de PEREIRA, André Gonçalves; QUADROS, Fausto de – Manual de Direito Internacional Público. 3ª ed. Coimbra: Almedina, 1993 (reimp. 2002), p. 26 e segs.; CUNHA, Silva – Direito Internacional Público. 2ª ed. Coimbra: Coimbra ed., 1967, p. 9 e segs.; MIRANDA, Jorge – Curso de Direito Internacional Público. Parede: Principia, p. 9 e segs.; GOUVEIA, Bacelar – Manual de Direito Internacional Público. Coimbra: Almedina, 2003, p.

No âmbito do presente trabalho há que distinguir entre Direito Internacional Geral ou Comum (reconduzível aos princípios gerais do DIP e ao costume universal) e Direito Internacional Convencional, onde o primeiro, é vinculativo de todos os Estados e o segundo, só vinculativo de alguns⁴⁸. Segundo Jorge Miranda, há ainda que diferenciar o Direito Internacional Fundamental (ou constitucional) onde se incluem os princípios de *jus cogens*, as normas (ou algumas delas) da Carta das Nações Unidas⁴⁹ e do estatuto do Tribunal Internacional de Justiça⁵⁰ ou as normas constantes das Convenções de Viena sobre o Direito dos Tratados (1969)^{51. 52}

Neste contexto, há que considerar no Ato Jurídico-Internacional, o Ato Jurídico Plurilateral e o Ato Jurídico Unilateral. O primeiro, refere-se ao Tratado, uma vez que envolve mais que uma parte e que, portanto, é um acordo. O segundo, é formalmente criado por uma única vontade material, uma só parte, não se baseando em qualquer acordo⁵³.

A Convenção de Viena sobre o Direito dos Tratados adotada em 1969 (CVDI I)⁵⁴, define tratado como um acordo internacional concluído por escrito entre Estados e regido pelo Direito Internacional, quer conste de instrumento único, quer de dois ou vários instrumentos conexos, seja qual for a sua designação⁵⁵. Segundo Correia Baptista, numa forma simplificada, diremos que Tratado é um acordo de vontades, convertido em ato jurídico pelo princípio *pacta sunt servanda*⁵⁶. Neste sentido, há a considerar que perante o Direito Constitucional

23 e segs.; MACHADO, Jonatas – Direito Internacional Público. Coimbra: Coimbra ed., 2003, pp. 19-23. Jorge Miranda não considera do DIP como um ramo do Direito, mas apenas ordenamento jurídico. *Vide* MIRANDA, Jorge – Curso de Direito Internacional Público. 6.ª ed. (revista e atualizada) Parede: Principia, 2016, p. 26.

⁴⁸ *Vide* MIRANDA, 2016, *ob. cit.* p. 27.

⁴⁹ *Vide* LANCEIRO (org.) [et al.] – Colectânea de Textos de Direito Internacional Público. 2.ª ed. Lisboa: AAFDL, 2017, pp. 129-156. Assinada a 26 de junho de 1945, entrou em vigor na ordem jurídica internacional a 24 de outubro de 1945. Portugal foi admitido como membro das Nações Unidas a 14 de dezembro de 1955. A aceitação por Portugal das obrigações constantes da Carta foi registada junto do Secretário-geral a 21 de fevereiro de 1956, tendo entrado em vigor na ordem jurídica portuguesa a 21 de fevereiro de 1956.

⁵⁰ *Vide* LANCEIRO (org.), 2017, *op. cit.* pp. 693-708. Portugal tornou-se parte a 14 de dezembro de 1955, na mesma data em que foi declarada a admissão como membro das Nações Unidas, tendo subscrito a cláusula facultativa de jurisdição obrigatória a 19 de dezembro de 1955.

⁵¹ *Vide* LANCEIRO (org.), 2017, *op. cit.* pp. 7-34.

⁵² *Vide* MIRANDA, 2016, *ob. cit.* p. 28.

⁵³ *Vide* BAPTISTA, 2015, *ob. cit.* p. 189-194, para aprofundamento da distinção entre os dois atos.

⁵⁴ *Vide* LANCEIRO (org.) [et al.], 2017, *op. cit.* 7. Entrou em vigor na ordem jurídica internacional a 27 de janeiro de 1980, nos termos do seu art.º 84.º, n.º 1. Aprovada para Ratificação pela Resolução da Assembleia da República n.º 67/2003 e ratificada pelo Decreto do Presidente da República n.º 46/2003, ambos de 7 de agosto de 2003.

⁵⁵ cf. CVDI I, art.º 2.º, n.º 1, alínea a).

⁵⁶ *Vide* BAPTISTA, 2015, *ob. cit.* p. 189.

português existem duas formas de tratados: tratados solenes e tratados em forma simplificada. No mesmo sentido, considera-se: Convenção, qualquer tratado. Quando nos referimos a Tratado, entendemos os tratados solenes, submetidos a ratificação; aos Acordos internacionais, designamos de acordos em forma simplificada (apenas carecidos de aprovação e não de ratificação)^{57 58}.

No que diz respeito ao Ato Jurídico Unilateral (autónomo)⁵⁹, consideramos os atos normativos das organizações internacionais que provêm de um só sujeito de Direito Internacional, são dirigidos a outros sujeitos de Direito Internacional, outras vezes, à comunidade internacional e não estão dependentes de nenhum requisito formal⁶⁰. Ao contrário do Tratado que se funda na regra *pacta sunt servanda*, o Ato Jurídico Unilateral funda-se no mais genérico princípio da boa-fé⁶¹. No contexto da presente investigação, consideramos a ONU como sujeito de DIP. Quanto às resoluções do conselho de segurança, classificamos como normas internacionais que devem ser objeto de reconhecimento por parte dos Estados. Sendo que este reconhecimento pode ser tácito, identificando-se aí com uma das formas de consentimento tácito e também, que em princípio, é insuscetível de ser colocado em causa⁶².

Tratemos agora de verificar como se procede a incorporação no regime jurídico interno destes dois tipos de Atos Jurídicos Internacionais.

O Direito português regula o sistema do DIP no artigo 8.º da Constituição, distinguindo entre o DIP costumeiro (n.º 1), o DIP Convencional (n.º 2) e o Direito interno das organizações internacionais (n.º 3), consagrando em todos os seus números um sistema de receção e não um sistema de transformação⁶³.

⁵⁷ Vide MIRANDA, 2016, *ob. cit.* p. 93-104.

⁵⁸ A relevância constitucional da distinção entre tratados e acordos é: (I) a vinculação do Estado dá-se com a ratificação nos tratados e com a aprovação nos acordos (art.º 8.º n.º 2); (II) os tratados são todos sujeitos a aprovação do Parlamento; os acordos tanto podem ser aprovados pela Assembleia da República como, salvo os que versem sobre matérias reservadas à Assembleia da República, pelo Governo, In MIRANDA, 2016, *ob. cit.* p. 93.

⁵⁹ Vide BAPTISTA, 2015, *ob. cit.* pp. 516-662; PEREIRA, André Gonçalves; QUADROS, Fausto de – Manual de Direito Internacional Público. 3ª ed. Coimbra: Almedina, 2015, pp. 265-275.

⁶⁰ Vide MIRANDA, 2016, *ob. cit.* p. 54.

⁶¹ Vide BAPTISTA, 2015, *ob. cit.* p. 533.

⁶² Vide BAPTISTA, 2015, *ob. cit.* p. 522-523.

⁶³ Vide BAPTISTA, 2015, *ob. cit.* p. 566, o autor considera não estar prevista a necessidade de qualquer ato interno para dar eficácia interna às normas de DIP Costumeiro ou do Direito das organizações internacionais, não fazendo

Nos termos da Constituição, «*as normas e princípios de Direito Internacional geral ou comum fazem parte integrante do Direito Português*» (art.º 8.º). Segundo André Pereira e Fausto de Quadros⁶⁴ aquelas “normas e princípios” são recebidos através de uma cláusula de receção plena⁶⁵. Os autores afirmam também que esse é o entendimento unânime da doutrina e que o problema reside em saber o que é que se encontra abrangido pela expressão “normas e princípios do Direito Internacional geral ou comum”. Concorde também Alice Duarte que «*o art.º 8.º funciona como uma cláusula de receção plena que regula, de modo diferenciado, a incorporação de toda e qualquer norma, ato ou princípio de Direito Internacional*»⁶⁶.

Nos termos do art.º 8.º, n.º 1, é irrelevante a postura que Portugal tenha adotado perante uma dada norma; se esta o vincular internacionalmente, será igualmente recebida internamente e de receção automática, pois não se exige qualquer ato interno posterior à vinculação para que se dê a sua vigência interna, *maxime*, a publicação. O art.º 8, n.º 2, estabelece uma cláusula de receção em relação ao DIP Convencional, *i.e.*, aquele que é criado por convenções internacionais (tratados). Estas, apenas produzem efeitos internos se forem regularmente concluídas⁶⁷ e publicadas. Não se trata, portanto, de uma cláusula plena ou, regra geral, automática. O art.º 8.º n.º 3, diz respeito às normas da União Europeia, mas também de aplicação direta às resoluções do Conselho de Segurança da ONU. É considerada uma cláusula plena e automática, dado que não exige qualquer requisito interno, como a publicação⁶⁸.

Contudo, constitucionalmente, efeitos jurídicos sobre certas matérias apenas podem ser produzidos por atos aprovados pela Assembleia da República ou, pelo menos, pelo Governo, sob a forma de lei ou decreto-lei. Pelo que, tal não se verificando, não deverão ser

sentido falar destas. *Sed contra* J. Campinos, defendendo o sistema de transformação em relação ao art.º 8, n.º 2 (ref.: nota 1283).

⁶⁴ Vide, PEREIRA; QUADROS, 2015, *ob. cit.* p. 108.

⁶⁵ Vide BAPTISTA, 2015, *ob. cit.* p. 567, denominam-se plenas, as cláusulas de receção que se referem sem limitações às normas de uma dada fonte; de semiplenas, as que excluem algumas destas em função da sua conclusão, matéria ou âmbito.

⁶⁶ Vide DUARTE, 2016, *ob. cit.* p. 319. Segundo Correia Baptista, 2015, *ob. cit.* p. 567, nota 1286, o Direito Internacional geral ou comum designa em DIP o Direito Consuetudinário e não o Direito Convencional.

⁶⁷ Para aprofundamento sobre conclusão dos tratados vide: MIRANDA, 2016, *op. cit.* pp. 93-122; BAPTISTA, *op. cit.* pp. 218-300; DUARTE, 2016, *op. cit.* Pp. 189-201; PEREIRA; QUADROS, *op. cit.* pp. 186-238. GOUVEIA, Jorge Bacelar – Manual de Direito Internacional. 5.º ed. Act. Coimbra: Almedina, 2017, pp. 219-240.

⁶⁸ Vide BAPTISTA, 2015, *ob. cit.* p. 568.

aplicados internamente a menos que se apresentem fundamentos aceitáveis para tal aplicabilidade. Exceção é encontrada nas resoluções do CSNU adotadas nos termos do seu Capítulo VII e art.º(s) 48.º e 49.º, *i.e.*, as que são obrigatórias nos termos do art.º 25.º. Conclui-se, portanto, que a Carta e as decisões obrigatórias do Conselho de Segurança prevalecem sobre a Constituição⁶⁹.

Em síntese, apresentada a noção de DIP, passámos à diferenciação entre o Direito Internacional ou Geral, do Direito Internacional Convencional e do Direito Internacional Fundamental ou constitucional. Expusemos a diferenciação e princípios do Ato Jurídico Unilateral e Ato Jurídico Plurilateral, terminando na forma como o direito interno regula o DIP nos termos do art.º 8.º da Constituição. Noutro sentido, descrevemos o referencial do DIP e como é possível proceder à incorporação de convenções e resoluções do Conselho de Segurança das Nações Unidas no regime interno.

Passaremos agora à conceptualização de estratégia para, posteriormente, apresentar o referencial de gestão estratégica na função pública.

Sobre o conceito de estratégia. Podemos afirmar que o conceito de estratégia é transdisciplinar. É também um conceito evolutivo:⁷⁰ da Estratégica da Guerra à de Estratégia de Defesa Nacional e desta, à empresarial. Da empresarial, à do Estado e às políticas públicas.

⁶⁹ Vide BAPTISTA, 2015, *ob. cit.* p. 587, nota 1339, trata-se de conclusão subscrita pela maioria da doutrina que as resoluções do CSNU tenha valor infraconstitucional e supralegal.

⁷⁰ Já no século IV a.C., SUN TZU [2002, pp. 48, 61] ao discorrer sobre a ofensiva estratégica e postular que «*a guerra é um assunto de importância vital para o Estado (...) dominando o inimigo sem o combater*», está a pressupor outras formas de coação ao nível do poder político. Facto que nos leva a concluir sobre a transição do campo militar da estratégia para uma dimensão mais alargada de estratégia nacional *vide* SUN TZU – A Arte da Guerra. 4.ª Ed. Mem Martins: Publicações Europa América, 2002; no século XIX, para VON CLAUSEWITZ [1997, pp. 29, 37, 157] a estratégia é definida «*como a utilização da batalha para alcançar o objetivo da guerra (...) acompanhada por certas restrições e certas cláusulas do Direito Internacional (...)*» sendo o objetivo político, o motivo original da guerra. Podemos afirmar que, com VON CLAUSEWITZ, apesar de não conceber a estratégia de forma global (nível estado), tem-na como instrumento da política: no sentido em que a guerra é a continuação da política por outros meios *vide* VON CLAUSEWITZ, Carl – Da Guerra. 2.ª Ed. Mem Martins: Publicações Europa América, 1997. No pós - I Guerra Mundial, LIDDELL HART [1963, pp. 383, 389] desenvolve o conceito de estratégia indireta; concebe uma escola estratégica onde esta passa a integrar todos os sectores de atividade de um país para o esforço de guerra. Na crítica à teoria do objetivo de VON CLAUSEWITZ, distingue objetivo político de objetivo militar. Apesar da sua interdependência, considera ser o objetivo militar um meio de atingir um fim político *vide* HART, Henry Basil Liddell – As Grandes Guerras da História. S. Paulo: IBRASA, 1964. Para aprofundar evolução do conceito de estratégia *vide* DUARTE, António Paulo – Estratégia. Origem e Fundamento. In Nação e Defesa. N.º 136 – 5.ª série, 2013, pp. 34-65.

Estratégia, do grego *strategia*, designava a qualidade e habilidade do general, ou a sua capacidade de comando na condução dos exércitos para obter a vitória sobre o inimigo.

O conceito de Estratégia⁷¹ tomou vários significados ao longo do tempo, vendo-se hoje aplicado em vários campos da ciência, e não pouco, abusivamente vulgarizado. Mal definido na literatura de gestão e exposta a diferentes significados, pretende-se na presente dissertação, delimitar o conceito aplicável ao contexto da Administração do Estado e no âmbito da componente não militar da Defesa Nacional, concluindo com a noção a adotar.

Com origem no contexto militar, transitou para o campo empresarial e deste para o político. Mas é no âmbito empresarial e influenciado pela investigação académica, aperfeiçoado em virtude da competição, estrutura e dinâmica das organizações⁷² e evolução tecnológica, que têm sido desenvolvidas múltiplas teorias agrupadas em diferentes escolas.⁷³

Alfred Chandler,⁷⁴ um dos primeiros a utilizar o termo, ao desenvolver o estudo que relaciona a estratégia e o desenvolvimento das organizações, define-a como «*a determinação das metas e dos objetivos de longo prazo da empresa e a afetação de recursos necessários à consecução dessas metas*».⁷⁵ Para James Quinn, «*é o padrão ou plano que integra as principais metas, políticas e sequências de ações de uma organização num todo coeso*».⁷⁶ Fernando Serra, no juízo sobre os conceitos de Chandler e Quinn, conclui que «*a estratégia empresarial assenta no conjunto dos meios que uma organização utiliza para alcançar os seus objetivos*».⁷⁷

⁷¹ Para uma perspetiva histórica do conceito de estratégia *vide* MARTINS, Raul François – Acerca do Conceito de Estratégia. In Nação e Defesa, n.º 29, 1983, pp. 98-125.

⁷² Para aprofundamento *vide* MINTZBERG, Henry – Estrutura e Dinâmica das Organizações. Lisboa: Dom Quixote, 1995.

⁷³ cf. AHLSTRAND, Bruce; LAMPEL, Joseph; MINTZBERG, HENRY – Strategy Safari. A Guided Tour Through The Wilds of Strategic Mangament. Simon and Schuster, 2005. Os autores agrupam as várias teorias em 10 escolas: Design (Andrews, 1965), Planeamento (Ansoff, 1965), Posicionamento (Porter, 1980), Empreendedora (Schumpeter, 1950), Cognitiva (Simon, 1947), Aprendizagem (Lindblom, 1959; Hamel, 1990), Poder (Allison, 1971), Cultural (Norman, 1960), Ambiental (Freeman, 1977), Configuração (Mintzberg e Miller (1970); (Miles e Show, 1978).

⁷⁴ CHANDLER, Alfred – Strategy and Structure: Chapters in the History of the Industrial Enterprise. Cambridge, Mass.: M. I. T. Press. 1962.

⁷⁵ Alfred Chandler (1962) *apud* SERRA, Fernando [et al.] – Gestão Estratégica. Conceitos e Prática. 3ª ed. Lisboa: LIDEL, 2012, p. 6.

⁷⁶ Quinn *apud* Serra [et al.], 2012, *ob. cit.* p. 7.

⁷⁷ *Vide* SERRA [et al.], 2012, *ob. cit.* p. 7.

Para Francisco Santos, a estratégia «consiste na tomada de opções que determinam a vida subsequente de uma organização. Em consequência dessas opções deve resultar um conjunto articulado de orientações práticas para as várias ações (...)».⁷⁸

No entendimento de André Beaufre e na linha Von Clausewitz, «a finalidade da estratégia é a de atingir os objetivos fixados pela política, utilizando o melhor possível, os meios de que se dispõe».⁷⁹ Mas é Virgílio de Carvalho que relacionando política e estratégia, situa a temática ao nível da defesa do Estado, ao afirmar que «toda a estratégia é concebida e utilizada para realizar um objetivo político em ambiente de conflito. A política tem assim a ver com os fins a atingir e a estratégia com os meios e as modalidades de ação para realizar aqueles fins».⁸⁰

No âmbito da formulação da doutrina de Estratégica de Defesa Nacional, distinguem-se como precursores: Loureiro dos Santos⁸¹ e Cabral Couto⁸². No desenvolvimento e otimização de modelos nacionais: Silva Ribeiro⁸³ e Jorge Pires.⁸⁴ Na análise e contribuições decisivas para o estabelecimento da estratégia aplicada à Defesa Nacional: Virgílio de Carvalho⁸⁵ e Luís Fontoura.⁸⁶ Recentemente, e no sentido de reformular a Estratégia de Segurança e Defesa

⁷⁸ Vide SANTOS, Francisco – Estratégia Passo-a-Passo. V.N. Famalicão: Centro Atlântico, 2004, p. 13.

⁷⁹ Vide BEAUFRE, André – Introdução à Estratégia. Lisboa: Ed. Sílabo, 2004, p. 37.

⁸⁰ Vide CARVALHO, Virgílio de – Cumprir Agora Portugal. Uma Proposta para uma Grande Estratégia Nacional. Lisboa: Difel, 1987, p. 20.

⁸¹ cf. SANTOS, Loureiro dos – Incursões no Domínio da Estratégia. Lisboa: Fundação Calouste Gulbenkian, 1983.

⁸² cf. COUTO, Abel Cabral – Elementos de Estratégia. Vol. I e II. Lisboa: Instituto de Altos Estudos Militares, 1988. O autor concebeu o referencial de estratégia segundo uma hierarquia. Como a estratégia se submete à política, os níveis mais baixos da estratégia estão subordinados aos mais elevados. A hierarquização facilita o controlo da formulação e da execução, ao definir objetivos claros (*top-down*) e orientar os níveis subordinados através de diretivas. Assim, temos numa perspetiva de emprego de meios, uma estratégia genética (porque deve gerar meios), estratégia estrutural (porque os deve estruturar/organizar) e estratégia operacional (emprego dos meios).

⁸³ cf. RIBEIRO, António Silva – Processo de Formulação da Estratégia de Defesa Nacional. Lisboa: Instituto de Estudos Superiores Militares, 2008 [Trabalho de Investigação Individual do Curso de Promoção a Oficial General]; - Modelo Português de Planeamento Estratégico e de Forças. Processo e Deficiências. Lisboa: Edições Culturais da Marinha, 2007; - Teoria Geral da Estratégia. Coimbra: Almedina, 2010.

⁸⁴ cf. PIRES, Fernando Jorge – Impacto da Gestão Estratégica nas Forças Armadas. Resultados e Perspetivas Futuras, 2014 [Trabalho de Investigação Individual do Curso de Promoção a Oficial General].

⁸⁵ cf. CARVALHO, Virgílio de – Cumprir Agora Portugal. Uma Proposta para uma Grande Estratégia Nacional. Lisboa: Difel, 1987.

⁸⁶ Vide FONTOURA, Luís – Segurança e Defesa Nacional. Um Conceito Estratégico. Coimbra: Almedina, 2013. O Professor Doutor Luís Fontoura foi o presidente da Comissão para a revisão do Conceito estratégico de Defesa Nacional instituída pelo Despacho n.º 9348/2012 do Ministro da Defesa Nacional vide DR, 2.ª Série, n.º 133 de 11 de junho de 2012. A obra citada constitui o documento, em toda a sua extensão, o trabalho apresentado pela Comissão.

Nacional, é apresentado pela primeira vez e diretamente ligado a um instituto de direito e segurança a «Estratégia de Segurança Nacional. Portugal Horizonte 2030».⁸⁷

Antes de apresentarmos o conceito de estratégia, importa esclarecer que apesar da abordagem de Virgílio de Carvalho anteriormente referida, onde considera que a política visa os fins e a estratégia os meios e da teorização de Cabral Couto sobre as relações entre a política e a estratégia, em particular sobre a sua hierarquia, distinção e interação⁸⁸, só com André Beaufre é que se concebe, pela primeira vez, as subdivisões da estratégia, ou seja, a sua hierarquia no contexto da organização política do Estado⁸⁹.

Neste sentido e porque esta conceção de Beaufre está ausente de desenvolvimento teórico e aplicação⁹⁰, é de capital importância abordá-lo agora, uma vez que é sobre as várias estratégias que devem ser desenvolvidas pelos órgãos do Estado, Ministérios e Serviços ou Direções, que incidirá o exame do objeto da investigação numa determinada fase da investigação.

Neste sentido, temos um modelo hierárquico que sob

orientação da política e numa perspetiva *top-down*, tem estratégia geral ou total, da responsabilidade do Primeiro-ministro (apoiado na sua decisão pelo Conselho de Ministros). Subordinada a esta, está a estratégia geral desenvolvida pelos Ministérios, e na dependência

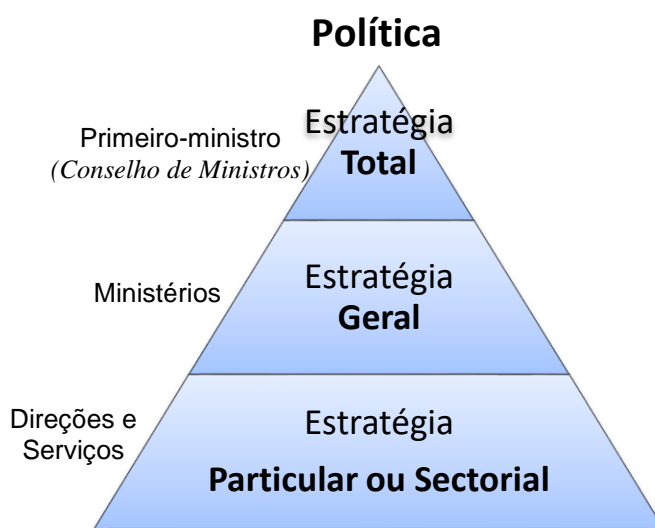


Figura 5 – Hierarquia da estratégia
Fonte: autor (2018)

⁸⁷ O livro é produto do Grupo de Reflexão Estratégica sobre Segurança. Uma iniciativa do Instituto de Direito e Segurança da Universidade Nova de Lisboa e tem por «*objetivo estimular o debate sobre assuntos de segurança, centrado na sua dimensão estratégica e influenciar as políticas públicas*» in LOURENÇO, Nelson; COSTA, Agostinho – *Estratégia de Segurança Nacional. Portugal Horizonte 2030*. Coimbra: Almedina, 2018.

⁸⁸ COUTO, Abel Cabral – *Relações entre a Estratégia e a Política*. In *Nação e Defesa*. Lisboa: Instituto de Defesa Nacional, n.º 21, 1982, pp. 112-127.

⁸⁹ cf. BEAUFRE, *ob. cit.* pp. 44-46.

⁹⁰ A hierarquia da estratégia é desenvolvida e aplicada, de forma exaustiva, aos níveis militar e empresariais.

destes, encontramos a estratégia particular ou sectorial, formulada e executada pelos Serviços ou Direções (fig. 5).

Podemos concluir que o conceito de estratégia abrange as ideias formuladas por Chandler e Quinn, por Santos, Beaufre e Virgílio de Carvalho. A Estratégia fundamenta-se nos meios e em como se deve atingir determinado fim estabelecido pela política. Neste contexto, adotamos a noção de Estratégia como a: *«ciência que, tendo em vista a guerra, visa a criação, o desenvolvimento e a utilização adequada dos meios de coação política, económica, psicológica e militar à disposição do poder político para se atingirem os objetivos por este fixados»*.⁹¹

Munidos com o conceito, noção e hierarquia da estratégia anteriormente apresentados, passaremos agora à formulação do modelo de gestão estratégica que servirá de referencial para avaliação das estratégias sectoriais.

Sobre o referencial de gestão estratégica (teoria base 2). A necessidade de gestão estratégica impõe-se pela sua natureza de universalidade. Qualquer Direção tem de planear, organizar, dirigir e controlar de forma eficiente (fazer as coisas bem), eficaz (fazer as coisas certas) e com qualidade (satisfação dos clientes).

O aparecimento da Gestão na literatura dá-se a partir dos anos 50 do sec. XX, no campo da administração científica, por Henry Fayol, Frederick Taylor, e seus seguidores.⁹² Mas é Igor Ansoff o primeiro a adotar o termo gestão estratégica, argumentando sobre a sua importância, melhorando práticas de planeamento estratégico, diferenciando a função planeamento da função gestão e teorizando sobre a necessidade de transição do planeamento à gestão estratégica.⁹³

No contexto nacional, podemos afirmar que a investigação académica sobre gestão estratégica na administração pública se encontra numa fase muito embrionária. Realçamos

⁹¹ Vide Dicionário de Língua Portuguesa. 8.ª ed. Porto: Porto Editora, 1998.

⁹² Para uma perspetiva histórica da gestão vide COSTA, Teresa – Gestão Contemporânea. Princípios, Tendências e Desafios. Ed. Sílabo, 2013, pp. 33-62.

⁹³ Vide ANSOFF, Igor – Corporate Strategy. New York: McGraw-Hill, 1965; também The Concept of Strategic Management. In Journal of Business Policy, 1972, pp. 3-9.

Luís Casaleiro⁹⁴ na abordagem que faz da gestão estratégica na Universidade, Fernando Pires⁹⁵ nas Forças Armadas; José Fernandes⁹⁶ nas empresas públicas e Ema Gonçalves⁹⁷ que analisa a gestão estratégica na Administração Pública centrada no sector da Defesa Militar.

Em sede doutrinal, Francisco Santos ensina que a escolha estratégica é o culminar de um processo de reflexão contínuo. Reflexão que passa pela análise e sistematização de vários cenários ou alternativas. Isto quer dizer que não pode existir planeamento sem que primeiro se proceda a uma escolha estratégica entre outras opções⁹⁸.

Para Fernando Serra, as características de uma estratégia de sucesso passam pela definição de objetivos⁹⁹, a compreensão do meio envolvente e a avaliação interna da empresa¹⁰⁰. E que existe um processo de planeamento que se deve seguir e que consiste em

⁹⁴ CASALEIRO, Luís Filipe Melo – Planeamento Estratégico. O Planeamento Estratégico nas Instituições de Ensino Superior – O Caso da Universidade de Coimbra. Coimbra: Faculdade de Economia, 2012 [Trabalho de Investigação no Mestrado em Gestão].

⁹⁵ cf. PIRES, Fernando Jorge – Impacto da Gestão Estratégica nas Forças Armadas. Resultados e Perspetivas Futuras. Lisboa: IESM, 2014.

⁹⁶ cf. FERNANDES, José António Vaz – Importância da Gestão Estratégica nas Empresas Públicas. A Electra - Empresa Pública de Eletricidade e Água. IUL: ISCTE Business School, 2011 [Dissertação de Mestrado].

⁹⁷ cf. GONÇALVES, Ema Aurora Nobre Monteiro Saraiva – Utilização do Planeamento Estratégico na Administração Pública. Lisboa: AM, 2011 [Trabalho de Investigação].

⁹⁸ Vide SANTOS, 2004, *ob. cit.* p. 14, 21: *vide* anexo 1 – processo de elaboração estratégica. Vide RASCÃO, José – Análise Estratégica. 2.ª ed. Lisboa: Sílabo, 2001, p. 64-65. O autor apresenta o processo de formulação e decisão de estratégias (expansão *versus* diversificação) na matriz de sistemas de informação, apoiado em ANSOFF, 1965, *op. cit.*

⁹⁹ Vide SERRA, 2012, *ob. cit.* p. 83-86: o autor apresenta a formulação de objetivos apoiada na mnemónica SMART (*Specific, Measurable, Achievable, Results-oriented*), *i.e.*, o objetivo deve ter uma meta(s) específica(s), ser exequível e realista, mensurável e atingido num determinado prazo. Segundo Serra, o objetivo é constituído por um conjunto de metas. Diferenciando os primeiros (objetivo) dos segundos (metas), atribui aqueles, os “fins genéricos” e a estes, os “níveis ou etapas de desempenho que se aspira devidamente quantificadas”; *vide* YOUNG, Trevor – Successful Project Management. 2nd ed. London & Philadelphia: Kogan Page, 2006, p. 62. Vide CALDEIRA, Jorge – Guidelines para a Elaboração do Plano Estratégico no Setor Público. Boas Práticas no Setor Público. s/l: Estratégia Elementar, 2015, pp. 48-52. Vide DORAN, G. – There's a S.M.A.R.T. way to write management's goals and objectives. In *Management Review*, Vol. 70, Issue 11, 1981, pp. 35–36.

¹⁰⁰ Para a compreensão do meio envolvente e interno, recorre-se a dois métodos de análise. A designada análise SWOT (*Strengths, Weaknesses, Opportunities and Threats*) e análise PEST (Político-jurídicos, Económicos, Sociais e Tecnológicos). SERRA, 2012, *ob. cit.* pp. 150-167, desenvolve a análise SWOT e na análise externa considera mais duas variáveis (global e demográfica) *vide* pp. 99-147. Vide CALDEIRA, 2015, *ob. cit.* pp. 65-70, também CALDEIRA, Jorge – Implementação do Balanced Scorecard no Estado. Coimbra: Almedina, 2010, pp. 23-26.

cinco passos: estabelecer uma Visão¹⁰¹ e Missão¹⁰² estratégicas; a definição dos Valores¹⁰³ que regem a organização; definir objetivos; moldar a estratégia para atingir objetivos; implementar¹⁰⁴ e executar a estratégia; monitorizar e tomar medidas corretivas¹⁰⁵.

A comunicação da estratégia a toda a organização é realizada na fase de implementação. E neste sentido, ela deve ser formalmente difundida através de despacho ou diretiva¹⁰⁶. Qualquer que seja a modalidade adotada, o instrumento de gestão deve estar articulado segundo os requisitos acima descritos para uma estratégia de sucesso (fig. 6).¹⁰⁷

Diretiva estratégica	
1	Missão, Visão, Valores
2	Enquadramento estratégico
3	Objetivos estratégicos
4	Mapa estratégico
5	Objetivos operacionais
6	Linhas de ação
7	Implementação e controlo
8	Matriz de operacionalização
9	Orçamento

Figura 6: Diretiva estratégica
Fonte: autor (2018)

Faremos agora uma introdução ao Mapa estratégico, à relação entre a diretiva estratégica e diretiva sectorial a difundir pelas Entidades Sectoriais (ES), a relação entre objetivos operacionais (OO)

¹⁰¹ Peter Senge *apud* SERRA, 2012, *ob. cit.* p. 68, define que a Visão «é um destino específico, uma imagem de um futuro desejado». Vide CALDEIRA, 2015, *ob. cit.* pp. 46-50.

¹⁰² Vide SERRA, 2012, *ob. cit.* p. 77, define que a missão «é uma descrição precisa do que a empresa faz». Segundo o CCAS – Construção do QUAR, p. 11, «a missão constitui o fundamento e razão de ser da existência do serviço, pelo que deve ser entendida como uma “chave mestra” na condução das organizações». Vide CALDEIRA, 2015, *ob. cit.* pp. 31-35.

¹⁰³ Vide SERRA, 2012, *ob. cit.* p. 80-82, define Valores como «as qualidades ou características que criam identidade e representam as prioridades da empresa». Vide CALDEIRA, 2015, *ob. cit.* pp. 31-35.

¹⁰⁴ O plano estratégico, ainda que deva definir o modo como ela será implementada, só por si, não produz mudança. A implementação da estratégia, sendo o último passo do processo de gestão estratégica, visa impulsionar o todo da organização. Para tal, é necessário proceder ao desdobramento dos objetivos estratégicos (de médio e longo prazo), em objetivos operacionais (de curto prazo, a cumprir pelas unidades orgânicas) e orientar a sua ação (linhas de ação). Neste sentido, e numa abordagem sistémica da organização, é necessário que em todos os níveis da organização (estratégico, tático e operacional), ou segundo, COUTO, 1988, *ob. cit.*, em genética, estrutural e operacional se proceda ao alinhamento estratégico, *i.e.*, todas as ações/iniciativas, materializadas pela execução de portfólios, programas ou projetos, concorrem para a concretização dos objetivos. Vide SERRA, 2012, *ob. cit.* pp. 304-343.

¹⁰⁵ Vide SERRA, 2012, *ob. cit.* p. 7-8; 42-43.

¹⁰⁶ Ou adotando o procedimento em curso pelo poder executivo onde no DR, uma Diretiva é comunicada sob forma de Despacho. Vide Despacho n.º 4101/2018 de 12 de abril do MDN, Diário da República, I Série A, n.º 79: a exemplo do ciclo (de 4 anos) de planeamento de defesa militar que deve ser precedido de eventual revisão, apontamos um dos seus documentos estruturantes que consiste na difusão da Diretiva Ministerial de Planeamento de Defesa Militar (DMPDM). Apresenta-se como exemplo a DMPDM do ciclo de planeamento anterior ao despacho supracitado, a coberto do Despacho n.º 11400/2014 de 3 de setembro do MDN, Diário da República, I Série A, n.º 11.

¹⁰⁷ A comunicação da estratégia pode também ser realizada através dos mapas estratégicos ou utilizando a combinação, integrando-o numa diretiva.

e os objetivos estratégicos (OE), o controlo de execução e finalizaremos com a matriz de operacionalização.

Um dos métodos utilizados para a implementação da Diretiva é utilizando o *Balanced Scorecard* (BSC)¹⁰⁸, sendo a monitorização e avaliação para aferir a prossecução dos objetivos, realizada com recurso a ferramentas de gestão de projetos¹⁰⁹. Este método utiliza o formato designado de Mapa Estratégico para traduzir a comunicação e monitorização da estratégia (fig. 7).

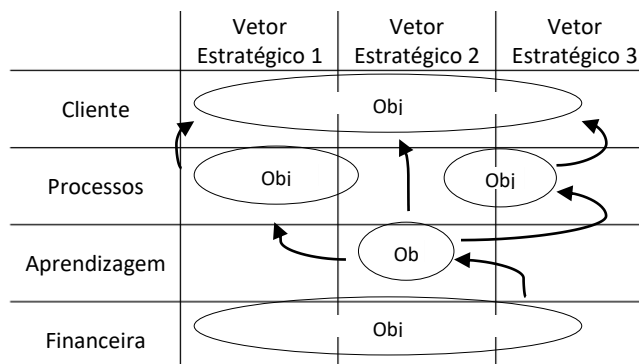


Figura 7: Mapa estratégico
Fonte: autor (2018)

A Diretiva Estratégica, traduzida no mapa estratégico e a construção colaborativa e concorrente da sua operacionalização, através dos objetivos operacionais e das respetivas linhas de ação, permite aos serviços, direções e unidades orgânicas (Entidades Sectoriais), o alinhamento de toda a estratégica. Neste sentido, são definidos objetivos operacionais (OO) concorrentes para os objetivos estratégicos (OE), alocados às Entidades Sectoriais (ES), visando orientar e facilitar o processo do alinhamento estratégico.

Também as Diretivas Sectoriais devem estabelecer linhas de ação, identificar e caracterizar Ações (projetos) que concorrem para o cumprimento dos respetivos OO. Os projetos, depois de selecionados e devidamente priorizados, integram os respetivos Planos de Atividades, constituindo-se como base da proposta orçamental do respetivo Sector.

¹⁰⁸ O BSC surgiu em 1992, desenvolvido por Robert Kaplan e David Norton, como um modelo de avaliação da *performance* de uma organização. O objetivo do modelo consistia em avaliar, através de indicadores de curto e longo prazo, internos e externos, financeiros não financeiros, o desempenho de uma organização. O BSC está estruturado em quatro perspetivas: financeira, cliente, processos internos e aprendizagem e desenvolvimento. Hoje, evoluiu para uma ferramenta de gestão estratégica, assegurando o seu sucesso através da implementação e comunicação do processo de gestão a toda a organização, do acompanhamento da sua performance, pela identificação de desvios, pelo alinhamento dos colaboradores e a sua focalização nos objetivos. *Vide* CALDEIRA, 2010, *op. cit.*

¹⁰⁹ Recomenda-se a metodologia de gestão de projetos do Project Management Institute, USA. *Vide* A Guide to the Project Management Body of Knowledge (PMBok Guide). 6th ed. Pennsylvania: PMI, Inc, 2017.

O controlo da execução das ações sectoriais que operacionalizam os objetivos estratégicos, deverá ser monitorizado¹¹⁰ e avaliado em primeiro lugar pelas próprias ES, numa periodicidade mensal¹¹¹, trimestral¹¹² e anual, de forma a aferir o progresso dos respetivos indicadores de desempenho¹¹³, assim como o grau de prossecução dos objetivos.

A matriz de operacionalização, é um instrumento de coordenação, permitindo o alinhamento de objetivos estratégicos, operacionais e linhas de ação, com a atribuição de responsabilidade de execução sectorial (fig. 8). Nesta matriz deve estar assinalada a entidade primariamente responsável (EPR) pela implementação de uma determinada linha de ação¹¹⁴.

Face ao que antecede, adotamos o modelo de planeamento descrito por Francisco Serra e aplicado na administração pública por Jorge Caldeira¹¹⁵.

Objetivos		Linhas de Ação	ES 1	ES 2	ES 3	ES 4	ES 5
OE 1	OO 11	LA 111	(X)		X		
	OO 12	LA112	X				X
	OO 13	LA113		X			(X)
OE 2	OO 21	LA211	X		(X)		
	OO 21	LA212			X	(X)	
	OO 23	LA213			X		

Figura 8: Matriz de operacionalização
Fonte: autor (2018)

Concluindo, a gestão estratégica é um processo contínuo e dinâmico de direção, planeamento, organização e controlo através do qual as organizações determinam “onde estão”, para “onde querem ir” e “como é que lá irão chegar”, agindo em conformidade com o caminho traçado, ajustando-o continuamente às alterações ocorridas no seu meio envolvente¹¹⁶.

¹¹⁰ Vide CALDEIRA, Jorge – Dashboards. Visualização Gráfica da Performance. Coimbra: Almedina, 2010, também CALDEIRA, Jorge – Monitorização da Performance Organizacional. Coimbra: Almedina, 2009.

¹¹¹ Para avaliar se a estratégia está a ser executada de acordo com o planeamento, *i.e.*, se os Objetivos/Resultados definidos estão atualizados e em cumprimento, assim como a introdução de medidas corretivas dos desvios identificados.

¹¹² Para avaliar se a estratégia está a ser executada de acordo com o planeamento, *i.e.*, se os Objetivos/Resultados definidos foram cumpridos e os efeitos alcançados, assim como a introdução de medidas corretivas dos desvios identificados.

¹¹³ Para avaliar se a estratégia adotada está a produzir os efeitos desejados, *i.e.*, se os recursos utilizados para atingir os fins são os adequados. Vide CALDEIRA, Jorge – 100 Indicadores de Gestão. Key Performance Indicators. Coimbra: Actual, 2018.

¹¹⁴ Na figura 7, a EPR encontra-se assinalada com um círculo.

¹¹⁵ Vide anexo 2 – Modelo de planeamento estratégico.

¹¹⁶ Vide anexo 3 – Ciclo estratégico e operacional da administração pública.

Finalizada a discussão dos conceitos de património cultural, de conflito armado, do direito internacional público, da estratégia e de gestão estratégica, seguiremos para o enquadramento metodológico teórico e da investigação.

Enquadramento teórico e metodológico

Teoria de base¹¹⁷

A presente dissertação, ao problematizar a implementação das medidas de proteção do património cultural em caso de conflito armado, convoca as áreas científicas do Direito, da Política e da Administração. Apresenta-se, portanto, com uma natureza interdisciplinar, e neste sentido, agrega num mesmo momento de investigação as teorias que lhes correspondem.

Podemos afirmar que a investigação se fundamenta na ciência do Direito, porque a análise dos instrumentos jurídicos internacionais deve proceder do referencial doutrinário do Direito Internacional Público, para concluir sobre a sua incorporação no regime interno.¹¹⁸ Apoia-se na Política, para verificar se sob o impulso do Governo, foram elaboradas estratégias, planos,¹¹⁹ programas ou projetos e se estes foram, ou estão a ser executados. Na Administração, onde a verificação da existência de estratégias, planos, programas ou projetos, permitem concluir sobre a implementação das medidas de proteção do património cultural no plano interno.

Neste contexto, e com uma amplitude alargada no campo teórico de investigação, onde várias ciências se correspondem, importa proceder agora à delimitação do tema.

¹¹⁷ Vide VAZ FREIXO, Manuel João – Metodologia Científica. Fundamentos, Métodos e Técnicas. 4ª ed. Lisboa: Instituto Piaget, 2012, p. 83-117: por teoria, entendemos um sistema de enunciados, um corpo organizado de ideias sobre a realidade. A sua importância reside no facto de, só a partir dela, se poderem formular as questões a estudar, as quais, por sua vez, irão determinar o tipo de dados a observar.

¹¹⁸ Sobre este ramo da ciência do Direito, vide BAPTISTA, Eduardo Correia – Direito internacional público. Vol I e II. Lisboa: Almedina, 2015. BRITO, DUARTE, 2016, *op. cit.*; GOUVEIA, Jorge Bacelar – Manual de Direito Internacional Público. Uma Perspetiva de Língua Portuguesa. 5.ª ed. Coimbra: Almedina, 2017; Wladimir de – Direito Internacional Público. 2ª ed. Coimbra: Coimbra Editora, 2014; MACHADO, Jónatas E. M. – Direito Internacional. Do paradigma clássico ao pós-11 de setembro. 3ª ed. Coimbra: Coimbra Editora, 2006; MIRANDA, Jorge – As Relações entre Ordem Internacional e Ordem Interna na Atual Constituição Portuguesa. In *Ab Uno ad Omnes* – 75 anos de Coimbra Editora. Coimbra: Coimbra Editora, 1998. MIRANDA, 2016, *op. cit.*; MORAIS, Carlos Blanco de – Direito Internacional Público. Sumários desenvolvidos. 2ª ed. Lisboa: AAFDL, 2012; PEREIRA, André Gonçalves; QUADROS, Fausto de – Manual de Direito Internacional Público. 3ª ed. Coimbra: Almedina, 2015;

¹¹⁹ Vide Constituição, art.º 199º, alínea a). Neste contexto o regime jurídico do património cultural encontra-se regulado pela Lei n.º 107/2001, vide anexo 4.

Delimitação do tema

O tema está circunscrito à defesa do património cultural, em contexto de conflito armado, na perspetiva do Direito Internacional Público, para concluir sobre a incorporação da Convenção para a proteção dos bens culturais em caso de conflito armado (Haia, 1954), do Primeiro (1954) e Segundo Protocolos (1999), e ainda, da RCSNU 2347 (2017), no regime interno; segundo a dimensão Política, no âmbito da ação do Governo, para concluir sobre o cumprimento das obrigações que decorrem dos compromissos internacionais; e alinhado no campo da gestão estratégica, para determinar se as medidas de proteção do património cultural foram implementadas.

Neste contexto, definimos como objetivo geral (OG) de investigação, avaliar a implementação das medidas de proteção do património cultural em caso de conflito armado pelo Estado Português, decorrentes da aplicação dos instrumentos jurídicos internacionais. Estabelecemos as medidas implementadas como critério de avaliação¹²⁰.

Como objetivos específicos, definimos:

1. (OB 1) confirmar a incorporação da Convenção, respetivos protocolos e a Resolução 2347 (2017) do CSNU, na ordem jurídica interna; e como resultado esperado na concretização do objetivo, a publicação no Diário da República da ratificação ou adoção dos acordos e existência de uma decisão do Governo, relativamente à implementação da ResCSNU 2347(2017);
2. (OB 2) analisar a Convenção, respetivos protocolos e a ResCSNU 2347(2017), que regulam a proteção do património cultural em caso de conflito armado; e como resultado esperado na concretização do objetivo, a demonstração da existência de um princípio e fundamento da necessidade de proteção do património cultural; pela contextualização do regime jurídico internacional e a interdependência e finalidade dos instrumentos jurídicos; e pela apresentação e descrição da estrutura daqueles diplomas;
3. (OB 3) identificar as medidas de proteção do património cultural em caso de conflito armado inscritos nos instrumentos supracitados; e tendo como resultado esperado

¹²⁰ Critério é uma norma, regra ou teste pelos quais um produto, serviço, resultado ou processo pode ser avaliado.

na concretização do objetivo, um quadro referencial de proteção e a listagem das medidas de proteção.

4. (OB 4) verificar a implementação das medidas de proteção do património cultural em caso de conflito armado que decorrem da incorporação da Convenção, respetivos protocolos e da ResCSNU 2347 (2017); tendo como resultado esperado na concretização do objetivo, a existência de estratégia sectorial, plano, programa ou projeto, no sentido de dar cumprimento aos instrumentos jurídicos internacionais.

Tendo sido anteriormente apresentadas as teorias-base da investigação, delimitado o tema, definidos os objetivos e após termos realizados a revisão crítica da bibliografia, estamos em condições de enunciar o problema e formular as hipóteses para a sua resolução.¹²¹

Face à temática escolhida, ao contexto de investigação e aos objetivos formulados, o problema é enunciado com a seguinte questão central (QC): **o Estado Português implementou as medidas de proteção do património cultural no caso de conflito armado, decorrentes das obrigações internacionais?**

Como hipótese geral, ou solução potencial, considerámos que o Estado Português, nos termos da Constituição e no cumprimento dos compromissos assumidos no âmbito do Direito Internacional Público, implementou as medidas de proteção do património cultural em caso de conflito armado [Y] que decorrem dos instrumentos jurídicos internacionais [X] ¹²².

Contudo, para concretização da hipótese geral, três hipóteses específicas que a seguir se indicam, terão de ser validadas:

A primeira, H1: que o Estado, procedeu *ex vi legis* (art.º 8º da Constituição), à incorporação H1[Y] dos instrumentos jurídicos H1[X];

A segunda, H2: que estejam identificadas as medidas de proteção do património cultural em caso de conflito armado H2[Y] decorrentes da Convenção, dos Primeiro H2[X1] e Segundo Protocolos H2[X2] e da Resolução 2347 (2017) de 24 de março, do Conselho de Segurança das Nações Unidas H2[X3].

¹²¹ Desenho de investigação e validação em apêndice 1.

¹²² Variável independente: [X]; variável dependente: [Y].

A terceira, H3: que o Governo determinou H3[Y] a implementação das medidas de proteção H3[X].

Encontrando-se a temática objetivada, procedemos à conceção metodológica que a seguir se descreve, para posteriormente apresentarmos o modelo referencial de análise.

Metodologia

A metodologia aplicada nesta investigação é vertida e adaptada aos dois campos científicos (Direito e Gestão), pelas teorias apresentadas por José Eduardo Carvalho¹²³ e João Vaz Freixo^{124, 125}

Assim, estruturámos a investigação em três fases (fig. 9). Numa primeira fase e após a formulação da problemática com o enunciado da questão central, foi conduzida a revisão crítica da bibliografia com vista ao levantamento das hipóteses de trabalho e modelo de análise, culminando com a elaboração do modelo de referência. Numa segunda fase, procedeu-se à pesquisa documental e bibliográfica com vista a testar as hipóteses de trabalho anteriormente referidas.

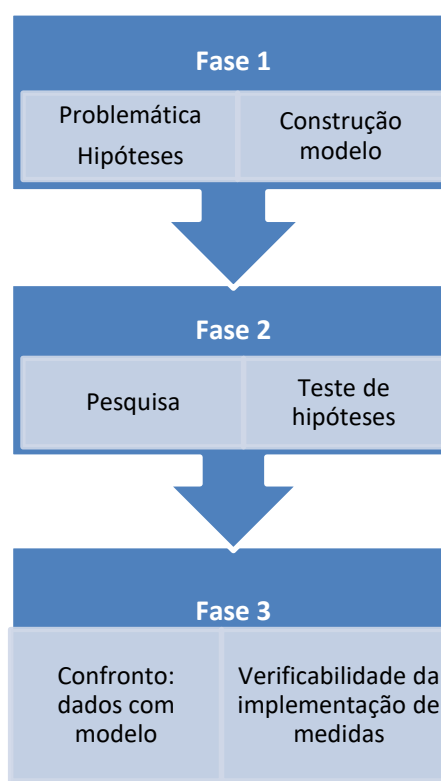


Figura 9: Faseamento da investigação
Fonte: autor (2018)

¹²³ cf. CARVALHO, José Eduardo – Metodologia do Trabalho Científico. «saber-fazer» da investigação para dissertações e teses. 2.ª ed. Lisboa: Escolar Editora, 2009.

¹²⁴ cf. VAZ FREIXO, Manuel João – Metodologia Científica. Fundamentos, Métodos e Técnicas. 4ª ed. Lisboa: Instituto Piaget, 2012.

¹²⁵ Entendemos não adotar a doutrina exposta por José Lamego em Elementos de Metodologia Jurídica. Coimbra: Almedina, 2016, pelo facto de apresentar grande amplitude de trabalho, constituir método *strictu sensu* «da aplicação prática do Direito» (p. 7) e ser um instrumento que não se adequa aos objetivos da investigação, i.e., encontra-se fora do âmbito da investigação. Sendo a metodologia jurídica um «corpo de diretrizes orientadoras das práticas institucionais de aplicação do Direito (...) apoiando-se em considerações mediante as quais o material jurídico é reconfigurado, ajustando-o a novas exigências sociais (...) ao serviço de uma prática institucional de resolução de litígios» (p. 10), requer-se a existência de facto jurídico e interpretação da norma face ao facto e aplicação de sanção. Em sentido contrário, a presente investigação testa hipóteses sobre implementação de tratados e resolução do CSNU no regime jurídico interno, i.e., pesquisa sobre medidas neles estabelecidas e a forma como são operacionalizadas (colocadas em prática).

Por último, na confrontação dos dados da pesquisa e o modelo referencial de análise, concluímos sobre a implementação das medidas de proteção do património cultural em caso de conflito armado.

Percorrendo as fases do modelo referencial de análise e em cada uma delas, os resultados correspondentes a cada objetivo são obtidos na confrontação dos quesitos de pesquisa (apêndice 2) com as teorias-base de DIP e Gestão Estratégica.

Na pesquisa utilizamos a combinação do método indutivo com o dedutivo. Através da indução, obtemos os dados sobre a implementação das medidas de proteção do património cultural através da pesquisa nos instrumentos de gestão; com a dedução, relacionamos esses dados com a Teoria do Direito Internacional Público e da Administração (Teoria Geral da Estratégia).

O universo de pesquisa é circunscrito à ONU, por ser a entidade de origem dos instrumentos jurídicos; à Assembleia da República, pela sua competência política e legislativa no âmbito da aprovação dos tratados¹²⁶ e ao Governo, pela sua competência política, legislativa e administrativa¹²⁷. Os dados da pesquisa são recolhidos pela observação do processamento e correspondente despacho daquelas entidades sobre os diplomas e de acordo com o plano de pesquisa constante em apêndice 2.

A recolha de dados é realizada pelo cruzamento de pesquisa bibliográfica, pesquisa documental e pedidos de informação ao Representante Permanente de Portugal junto da UNESCO¹²⁸, ao Presidente Comissão de Negócios Estrangeiros e Comunidades Portuguesas/AR¹²⁹, à Diretora do Gabinete de Estratégia, Planeamento e Avaliação Culturais/MC¹³⁰, à Diretora da Direção-Geral do Património Cultural¹³¹, à Secretária de Estado

¹²⁶ cf. art.º 161.º da Constituição conjugado com a Convenção de Viena do Direito dos Tratados (CVDT) adotada em 1969.

¹²⁷ cf. art.º(s) 197.º, 198.º, 199.º e 200.º da Constituição.

¹²⁸ Vide apêndice 3 - Pedido de informação ao Representante Permanente de Portugal junto da UNESCO.

¹²⁹ Vide apêndice 7 - Pedido de informação ao Presidente Comissão de Negócios Estrangeiros e Comunidades Portuguesas/AR.

¹³⁰ Vide apêndice 8 - Pedido de informação à Diretora do Gabinete de Estratégia, Planeamento e Avaliação Culturais/MC.

¹³¹ Vide apêndice 9 - Pedido de informação à Diretora da Direção-geral do Património Cultural.

dos Negócios Estrangeiros e da Cooperação¹³² e ao Diretor da Direção-Geral de Política de Defesa Nacional/MDN¹³³.

Tendo sido descrito o faseamento da investigação, a metodologia e o universo de pesquisa, estamos agora em condições de apresentar o modelo de referência que configurámos para análise do processamento dos instrumentos jurídicos, desde a incorporação à implementação das medidas de proteção do património cultural em caso de conflito armado.

O modelo referencial de análise (fig. 10), encontra-se subdividido em três processos. O primeiro, corresponde ao circuito percorrido pelos instrumentos jurídicos, a que designamos por processo de incorporação.

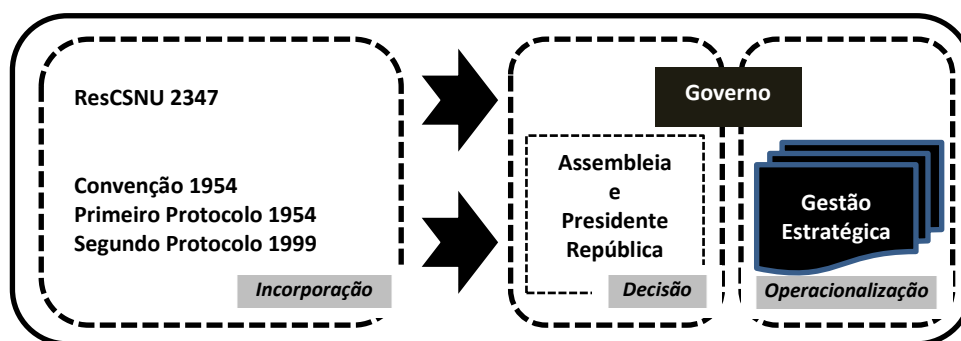


Figura 10 - Modelo referencial de análise
Fonte: autor (2018)

O segundo, que apresenta os órgãos de soberania que detêm competência reservada para decidir sobre os instrumentos jurídicos, ao qual designamos de processo de decisão. E um terceiro, que apresenta o ciclo de gestão estratégica e corresponde ao processo de operacionalização das medidas de proteção do património cultural em caso de conflito armado.

Mas é no processo de operacionalização, que esperamos observar, não só o plano estratégico, como também a comunicação da estratégia a todas as unidades orgânicas, direções e departamentos na dependência do Governo, que tomam parte da sua execução.

Terminado o enquadramento teórico e metodológico, prosseguimos para a descrição da estrutura do trabalho.

¹³² Vide apêndice 10 - Pedido de informação à Secretária de Estado dos Negócios Estrangeiros e da Cooperação.

¹³³ Vide apêndice 11 - Pedido de informação ao Diretor da Direção-geral de Política de Defesa Nacional/MDN.

Para apresentarmos uma sequência lógica na exposição do tema e simultaneamente procedermos à apresentação dos resultados da pesquisa, estruturámos o trabalho em três capítulos.

No capítulo I, contextualizamos e analisamos os instrumentos jurídicos. Apresentamos o resultado da pesquisa que visa determinar se o Estado, *ex vi legis* (art.º 8º da CRP), procedeu à incorporação dos instrumentos jurídicos [H1];

No Capítulo II, identificamos e enumeramos as medidas de proteção inscritas nos instrumentos jurídicos [H2]. Apresentamos o resultado de pesquisa que consiste em listar todas as medidas resultantes dos instrumentos jurídicos e o apresentar o quadro referencial dos tipos de proteção.

No capítulo III, problematizamos a operacionalização das medidas de proteção em contexto da Estratégia Nacional adotada pelo Conceito Estratégico de Defesa Nacional de 2013. Apresentamos o resultado da pesquisa que visa determinar se o Governo procedeu à implementação das medidas de proteção, e se o fez, qual a estratégia sectorial adotada e os instrumentos de gestão que utilizou [H3].

Os dados resultantes da pesquisa são apresentados no confronto entre o modelo referencial de análise e os quesitos de informação constantes no plano de pesquisa (apêndice 2). São apresentados, *in fine*, em cada capítulo na seção que aborda os resultados e discussão.

Tendo presente a natureza interdisciplinar do presente trabalho, onde teremos como referenciais as teorias-base do Direito Internacional Público e da Gestão Estratégica, iniciamos de seguida, o corpo de desenvolvimento da dissertação com a análise do objeto de investigação.

Capítulo I

ANÁLISE DOS INSTRUMENTOS JURÍDICOS INTERNACIONAIS

O objetivo deste capítulo é confirmar a incorporação da Convenção para a proteção dos bens culturais em caso de conflito armado (Haia, 1954) (com respetivos protocolos) e da Resolução CSNU 2347 (2017) na ordem jurídica interna.

Para atingir este objetivo, procederemos à análise dos instrumentos jurídicos. Iniciaremos por [1.1.] contextualizar a proteção jurídica internacional do património cultural em caso de conflito armado; passaremos à análise da [1.2.] Convenção para a proteção dos bens culturais em caso de conflito armado, dos Primeiro e Segundo Protocolos e ainda, [1.3.] da Resolução do Conselho de Segurança das Nações Unidas 2347 (2017), para terminar [1.4.] com os resultados da pesquisa sobre a incorporação destes instrumentos no regime jurídico interno.

O capítulo é encerrado com a apresentação dos resultados de investigação e discussão sobre as (I) fragilidades das disposições da Convenção e à sua eliminação com a adoção do Segundo Protocolo; (II) e a interpretação sobre a Resolução 2347 (2017).

Neste contexto, entendemos formular as seguintes questões derivadas (QD) para orientação lógica da investigação no âmbito dos quesitos de pesquisa a obter:

QD 1: Porquê proteger bens culturais em caso de conflito armado?

QD 2: Em que termos a Convenção e respetivos Protocolos, são complementados, ou não, pela ResCSNU 2347 (2017)?

1.1. Contexto da proteção jurídica internacional do património cultural em caso de conflito armado

1.1.1. Princípio e fundamento da proteção dos bens culturais

Porquê proteger os bens culturais em caso de conflito armado?

Para António Braz Teixeira, a cultura «*é sempre criação do homem, tentativa de criar realidades valiosas, de incorporar nas coisas, de acrescentar à natureza ou dar à natureza um sentido valioso (...) marcada pela objetividade, pela temporalidade e pela historicidade*».

Quanto aos bens culturais? Esses, são portadores de valor¹³⁴. É universalmente aceite que os bens culturais são únicos, representam a identidade de um povo e a história da humanidade e permitem a realização de direitos fundamentais.¹³⁵ Segundo José Duarte Nogueira, «o património cultural com elemento identitário ao lado de outros, torna-se por isso relevante em extremo. A sua preservação fundamental. A sua defesa no futuro, essencial».¹³⁶

Para a UNESCO, o património cultural reflete a vida, a história e a identidade de um povo. A sua preservação auxilia uma comunidade devastada pela guerra, a restabelecer a sua identidade, ligando o passado ao futuro. Pelo que, a sua destruição é uma perda para a humanidade¹³⁷.

A sua proteção fundamenta-se, por um lado, no carácter civil, e por outro, porque faz parte do património cultural ou espiritual dos povos.

Os bens culturais gozam de dupla proteção. São protegidos enquanto bens civis, por conseguinte, todas as disposições relativas à proteção dos bens lhes são aplicadas;¹³⁸ e são objeto de proteção particular no que diz respeito à proteção de bens culturais em caso de conflito armado. Estes dois modos de proteção jurídica não se excluem, mas sobrepõem-se um ao outro.¹³⁹

¹³⁴ Vide TEIXEIRA, António Braz – Sentido e Valor do Direito. Introdução à Filosofia Jurídica. 4.ª ed. Lisboa: INCM, 2010, pp. 136-137.

¹³⁵ Vide Convenção para a Proteção do Património Mundial, Cultural e Natural (1972): «O Património cultural constitui também um valor universal que responsabiliza a comunidade internacional no seu conjunto» (n.º 1 do art.º 6.º).

¹³⁶ Vide NOGUEIRA, José Duarte – A Proteção do Património Cultural no Século XXI. In Direito da Cultura e Património Cultural. Lisboa: AAFDL, 2011, p. 10.

¹³⁷ «(...) As cultural property reflects the life, history and identity of the community, its preservation helps to rebuild a broken community, re-establish its identity, and link its past with its present and future. In addition, the cultural property of any people contributes to the cultural heritage of humankind. Thus, loss of or damage to such property impoverishes humankind». [em linha]. [Consult: 10 junho 2017]. Disponível internet: <http://www.unesco.org/new/en/culture/themes/armed-conflict-and-heritage/convention-and-protocols/frequently-asked-questions/>

¹³⁸ Vide Lei n.º 107/2001 de 8 de setembro: consideram-se bens culturais os bens móveis e imóveis que, (...) representem testemunho material com valor de civilização ou de cultura (n.º 1 do art.º 14.º). o Estado protege e valoriza o património cultural como instrumento primordial de realização da dignidade da pessoa humana, objeto de direitos fundamentais, meio ao serviço da democratização da cultura e esteio da independência e da identidade nacionais (n.º 2 do art.º 3.º). Através da salvaguarda e valorização do património cultural, deve o Estado assegurar a transmissão de uma herança nacional cuja continuidade e enriquecimento unirá as gerações num percurso civilizacional singular (n.º 1 do art.º 3.º).

¹³⁹ BUGNION, François – La Genèse de la Protection Juridique des Biens Culturels en cas de Conflit Armé. In Revue Internationale de la Croix-Rouge. Vol. 86, n.º 854, 2004, pp. 321-322.

Como princípio de proteção jurídica postulamos que os bens culturais devem ser salvaguardados e respeitados, enquanto tal, porque transcendendo à diversidade cultural, nacional e religiosa, fazem parte do património comum da humanidade.

1.1.2. Regime jurídico internacional de proteção de bens culturais

A regulação internacional sobre o Património Cultural em caso de conflito armado é relativamente recente.¹⁴⁰

Os Regulamentos das Convenções de Haia de 1899¹⁴¹ e 1907¹⁴² constituem o embrião na proteção internacional do património cultural em caso de conflito armado.

Hodiernamente, o regime jurídico internacional apoia-se na Convenção para a proteção dos bens culturais em caso de conflito armado (1954) (daqui em diante designada por Convenção), o Primeiro e o Segundo Protocolos à Convenção, pela Convenção de Genebra (1949)¹⁴³ e Protocolos Adicionais,¹⁴⁴ o uso costumeiro e outros instrumentos jurídicos relevantes.¹⁴⁵

Segundo Jiří Toman, a iniciativa tomada em 1945 para a elaboração da Convenção (1954) teve por fundamento a destruição de inúmeros monumentos históricos durante a Segunda Guerra Mundial e a fragilidade dos procedimentos legais para a proteção do

¹⁴⁰ Para aprofundamento da questão na perspetiva do enquadramento histórico das normas internacionais e evolução do pensamento contemporâneo sobre o património cultural *vide* LOPES, Flávio; CORREIA, Miguel Brito – Património Cultural: Critérios e Normas Internacionais de Protecção. Casal de Cambra: Caleidoscópio, 2014, pp. 11-45. Para aprofundamento da matéria no âmbito jurídico *vide* TOMAN, Jiří – The Protection of Cultural Property in the Event of Armed Conflict. Paris: UNESCO Publishing, 1996 (Tese). O autor descreve o desenvolvimento histórico do regime jurídico internacional (international law) no âmbito da proteção do património cultural em caso de conflito. Analisa o Lieber Code (1863), as Convenções de Haia (1899 e 1907), o Pacto de Washington (1935), os dois Protocolos Adicionais (1977) e os Protocolos I e II da Convenção sobre Armas Convencionais (1980); *vide* KEANE, David – The Failure to Protect Cultural Property in Wartime. In DePaul Journal of Art, Technology & Intellectual Property Law. Vol. 14, Issue 1, 2004, pp. 1-20.

¹⁴¹ *Vide* LOPES; CORREIA, ob. cit. p. 49-52: Regulamento relativo às leis e costumes das guerras terrestres, anexo à Convenção de Haia (II) de 29 de julho de 1899.

¹⁴² *Vide* LOPES; CORREIA, cit. p. 53-58: Regulamento relativo às leis e costumes das guerras terrestres, anexo à Convenção de Haia (IV) de 18 de outubro de 1907.

¹⁴³ *Vide* art.º 147.º; art.º 33.º, 53.º.

¹⁴⁴ *Vide* Protocolo adicional (1977) AP I, art.º 52.º, 53.º; 85.º (4) (d).

¹⁴⁵ HAUSLER, Kristin– The Protection of Cultural Heritage in Armed Conflicts, 29 September 2016, On Learning Session, [em linha] no âmbito da PHAP - Professionals in Humanitarian Assistance and Protection [Consult. 31jul18]. Disponível internet: <https://phap.org/civicrm/event/info?reset=1&id=369>

património cultural.¹⁴⁶ Pela primeira vez, uma Convenção define bem cultural,¹⁴⁷ conceptualiza a proteção dos bens nas noções de salvaguarda e respeito,¹⁴⁸ recomenda medidas a implementar,¹⁴⁹ (re)introduz o princípio de necessidade militar imperativa para destruição e utilização a bens culturais¹⁵⁰ e formula um sistema de proteção geral e outro de proteção especial.¹⁵¹

Simultaneamente, com o Primeiro Protocolo (1954) estabelece-se a obrigação das Partes em impedir a exportação de bens culturais de um território por si ocupado. E ainda, a reter os bens culturais importados no seu território e provenientes direta ou indiretamente de qualquer território ocupado; a restituir, no fim das hostilidades, às autoridades competentes do território anteriormente ocupado, os bens culturais que se encontram no seu território.¹⁵²

Segundo Roger O'Keefe o cumprimento da Convenção começou a ser negligenciado a partir da década de oitenta do século passado. Com o início da guerra Irão-Iraque em 1980 e com a considerável destruição do património cultural do Irão, as fragilidades da aplicação da Convenção tornaram-se visíveis.¹⁵³ Para Jean-Marie Henckaerts, a sua eficácia tornou-se objeto de preocupação no início dos anos noventa, em virtude da segunda Guerra do Golfo e na ex-Jugoslávia, como também nas guerras dos Balcãs.¹⁵⁴

O Segundo Protocolo adotado em 1999, aparece como um complemento de resposta às fragilidades da Convenção, identificando medidas de proteção para melhorar a eficácia da

¹⁴⁶ Vide TOMAN, 1996, *ob. cit.* p. 21.

¹⁴⁷ Vide TOMAN, 1996, *ob. cit.* pp. 47-56; vide O'KEEFE, Roger – The Protection of Cultural Property in Armed Conflicts. New York: University Cambridge Press, 2006, pp. 101-111.

¹⁴⁸ Vide TOMAN, 1996, *ob. cit.* pp. 59-63, 67-72; O'KEEFE, 2006, *ob. cit.* p. 111-116; 120-121.

¹⁴⁹ Sem as definir ou enumerar, com exceção das medidas militares (art.º 7.º).

¹⁵⁰ Vide TOMAN, 1996, *ob. cit.* pp. 72-80; O'KEEFE, 2006, *ob. cit.* p. 122-123.

¹⁵¹ Vide TOMAN, 1996, *ob. cit.* pp. 92-111; O'KEEFE, 2006, *ob. cit.* p. 140-156.

¹⁵² Vide O'KEEFE, 2006, *ob. cit.* pp. 195-200.

¹⁵³ cf. O'KEEFE, 2006, *ob. cit.* pp. 236-238: em 1987 o Irão pede ao Diretor-geral da UNESCO para tomar ação na implementação das disposições da Convenção. Em 1992, o Diretor-geral determina a revisão da Convenção e estudo de novos mecanismos ou a elaboração de novo Protocolo adicional. O autor explica detalhadamente todo o processo que leva à elaboração do Segundo Protocolo. Vide TOMAN, Jiří – Cultural Property in War: Improvement in Protection Commentary on the 1999 Second Protocol to The Hague Convention of 1954 for the Protection of Cultural Property in the Event of Armed Conflict. Paris: UNESCO Publishing, 2009, pp. 20-40. Autor apresenta maior amplitude e detalhe do que O'Keefe.

¹⁵⁴ cf. HENCKAERTS, Jean-Marie – New Rules for the Protection of Cultural Property in Armed Conflict. The significance of the Second Protocol to the 1954 Hague Convention for the Protection of Cultural Property in the Event of Armed Conflict. In International Review of the Red Cross. Vol. 81, Nr. 835, 1999, pp. 594 – 620.

sua aplicação. Formula os critérios para a verificação prática do princípio da necessidade militar imperativa de intervenção; define objetivo militar; apresenta ainda um novo sistema de proteção reforçada; estipula as precauções em caso de ataque, bem como as medidas a adotar em território ocupado; estabelece a responsabilidade criminal e a jurisdição.¹⁵⁵

Se os Tratados, como vimos anteriormente, sob a égide da UNESCO tinham sido os instrumentos utilizados para regular a proteção dos bens culturais em caso de conflito, nos últimos anos podemos constatar a transição da salvaguarda do património cultural em caso de conflito, para o poder normativo do Conselho de Segurança das Nações Unidas.¹⁵⁶

O Conselho de Segurança, nos termos do art.º 39.º da Carta das Nações Unidas, ao considerar que «*a destruição do património cultural, a pilhagem e o contrabando de bens culturais em caso de conflito armado*» constitui uma ameaça à paz e segurança internacional, está a assumir a conversão substancial do direito do património cultural, até então matriz das normas da UNESCO.

Pela primeira vez, o Conselho de Segurança difunde uma resolução exclusivamente dedicada à proteção do património cultural no âmbito da manutenção da paz e segurança, para fazer face à atuação combinada de grupos terroristas e crime organizado.

A iniciativa, anteriormente gerada pela ResCSNU 2199 (2015)¹⁵⁷ no domínio da proteção do património cultural contra o terrorismo, que agora é ampliada e reforçada pela ResCSNU 2347(2017),¹⁵⁸ vem confirmar a mudança do paradigma normativo na ONU.

Mas a regulação da proteção do património cultural em caso de conflito, não se esgota nas Convenções e resoluções do Conselho de segurança das Nações Unidas. O costume, como prática geral repetida, acompanhada da convicção de obrigatoriedade, constitui-se como fonte de Direito. Assunto que será seguidamente abordado.

¹⁵⁵ Vide HENCKAERTS, 1999, *ob. cit.* p. 594-596.

¹⁵⁶ Vide NÉGRI, Vincent – Legal study on the protection of cultural heritage through the resolutions of the Security Council of the United Nations. Cultural Heritage through the Prism of Resolution 2199 (2015) of the Security Council. Paris: UNESCO, s/d.

¹⁵⁷ Vide Anexo 5 – ResCSNU 2199 (2015). A resolução, especialmente o parág. 17, formula obrigações para preservar o património sírio, reforçando a luta contra o terrorismo.

¹⁵⁸ Vide Anexo 6 – ResCSNU 2347 (2017).

1.1.3. Uso costumeiro

O uso costumeiro¹⁵⁹ da proteção do património cultural em caso de conflito está regulado pelas Regras 38 a 41, inscritas pelo International Committee of the Red Cross em Customary International Humanitarian Law.¹⁶⁰ As disposições aplicam-se a conflitos armados internacionais e a conflitos armados não internacionais.

Segundo as Regras, cada Parte em conflito deve respeitar o património cultural evitando a sua destruição, a menos que se verifique necessidade militar imperativa (Regra 38); não deve utilizar património cultural de grande importância, colocando-o em perigo de o expor a dano ou destruição, a menos que se verifique necessidade militar imperativa (Regra 39); deve proteger o património cultural, pelo que é proibido o ataque, a destruição ou a sua danosificação, e ainda, roubo, pilhagem ou apropriação indevida, ou atos de vandalismo (Regra 40); a Parte que ocupa território de outra Parte, deve impedir a exportação ilícita e restituir às autoridades competentes do território ocupado, o património cultural exportado ilícitamente (Regra 41).

1.1.4. Outros instrumentos jurídicos relevantes

Entre os tratados podemos apontar a Convenção sobre a Proteção do Património Mundial, Cultural e Natural, UNESCO, 1972; a Convenção para a Salvaguarda do Património Cultural Imaterial, UNESCO, 2003.

No âmbito das *soft law* instruments: Declaration concerning the Intentional Destruction of Cultural Heritage, 2003; Cairo Declaration on the Protection of Cultural

¹⁵⁹ Segundo Eduardo Correia Baptista, o costume assenta na teoria dos dois elementos, definindo-se como uma prática geral acompanhada da convicção da sua obrigatoriedade; ele é constituído pela prática (elemento material ou *'diuturnitas'*) dotado de certas características e pela convicção da sua obrigatoriedade (elemento psicológico ou *'opinio juris'*). Teoria que tem largo consenso na Doutrina e Jurisprudência, e apoio na prática dos Estados, vide alínea b), n.º 1 do art.º 38.º ETIJ. Atenção: «*não é, contudo, unânime, e o relativo consenso parece ser mais teórico, do que prático*». In Direito internacional público. Vol. I. Lisboa: AAFDL, 2015, p. 95. Vide DUARTE, *ob. cit.*, 2016, pp. 124-133; Vide DUARTE, *ob. cit.* p. 176: «*O costume, reconhecida como regra jurídica, vincula os Estados de forma automática e simultânea para todos, ao passo que o tratado requer o consentimento dos Estados, veiculado por um processo de vinculação internacional, que pode ser longo e demorado, e cuja aplicação na ordem jurídica interna depende de cláusulas constitucionais específicas sobre a relevância interna do direito internacional convencional*». A problemática nesta matéria é, segundo Jorge Miranda (2016, *op. cit.* p. 48), «*de saber qual o fundamento do costume*», o que equivale a questionar o fundamento do DIP. Ainda o mesmo autor, anulando a posição voluntarista, não emite posição. Já Correia Baptista, argumenta que o seu fundamento «*é extra-jurídico*» (2015, *op. cit.* pp. 95-97). Vide PEREIRA; QUADROS, *ob. cit.* 2015, pp. 155-168.

¹⁶⁰ ICRC – Customary International Humanitarian Law. Vol. I - Rules. New York: Cambridge University Press, 2009, pp. 127-138.

Property (2004); Bonn Declaration on World Heritage, 39th UNESCO World Heritage Committee, 2015.

Contextualizada a proteção jurídica internacional com a formulação do princípio e seu fundamento, passamos agora à análise do objeto da presente investigação.

1.2. Convenção para a proteção dos bens culturais em caso de conflito armado (1954), o Primeiro e o Segundo Protocolos

A Convenção de 14 de maio de 1954¹⁶¹ entrou em vigor a 7 de agosto de 1956, tendo por objetivo assegurar a proteção dos bens móveis e imóveis que representam grande importância para o património cultural dos povos¹⁶². O instrumento encontra-se estruturado em sete capítulos, com um total de quarenta artigos como a seguir se indica:

Introdução	Capítulo VI – Do campo de aplicação da Convenção
Capítulo I – Disposições gerais respeitantes à proteção	Artigo 18.º Aplicação da Convenção
Artigo 1.º Definição de bens culturais	Artigo 19.º Conflitos de carácter não internacional
Artigo 2.º Proteção dos bens culturais	Capítulo VII – Da execução da Convenção
Artigo 3.º Salvaguarda dos bens culturais	Artigo 20.º Regulamento de execução
Artigo 4.º Respeito pelos bens culturais	Artigo 21.º Potências protetoras
Artigo 5.º Ocupação	Artigo 22.º Processos de conciliação
Artigo 6.º Sinalização dos bens culturais	Artigo 23.º Cooperação da UNESCO
Artigo 7.º Medidas de ordem militar	Artigo 24.º Acordos especiais
Capítulo II – Da proteção especial	Artigo 25.º Difusão da Convenção
Artigo 8.º Atribuição de proteção especial	Artigo 26.º Traduções e relatórios
Artigo 9.º Imunidade dos bens culturais	Artigo 27.º Reuniões
Artigo 10.º Sinalização e controlo	Artigo 28.º Sanções
Artigo 11.º Levantamento da imunidade	Disposições finais
Capítulo III – Dos transportes de bens culturais	Artigo 29.º Línguas
Artigo 12.º Transporte sob proteção especial	Artigo 30.º Assinatura
Artigo 13.º Transporte em caso de urgência	Artigo 31.º Ratificação
Artigo 14.º Imunidade de embargo, captura e apreensão	Artigo 32.º Adesão
Capítulo IV – Do pessoal	Artigo 33.º Entrada em vigor
Artigo 15.º Pessoal	Artigo 34.º Aplicação efetiva
Capítulo V – Do sinal distintivo	Artigo 35.º Extensão territorial da Convenção
Artigo 16.º Sinal da Convenção	Artigo 36.º Relação com as Convenções anteriores
Artigo 17.º Utilização do sinal	Artigo 37.º Denúncia
	Artigo 38.º Notificação
	Artigo 39.º Revisão da Convenção e do seu Regulamento de Execução
	Artigo 40.º Registo

¹⁶¹ Vide anexo 7 – Convenção para a Proteção dos Bens Culturais em Caso de Conflito Armado (Haia, 1954)

¹⁶² cf. UNESCO Guidelines for the Implementation of the 1999 Second Protocol to the Hague Convention of 1954 for the Protection of Cultural Property in the Event of Armed Conflict, dated 4 April 2016. Este documento é importante na medida que visa a implementação do Segundo Protocolo.

É uma Convenção aplicável a conflitos armados internacionais, em caso de ocupação total ou parcial do território (art.º 5.º) e para conflitos armados não internacionais (art.º 19.º). Entrando em vigor desde o tempo de paz, é aplicada em caso de guerra declarada ou qualquer outro conflito armado, mesmo que o estado de guerra não seja reconhecido por uma das Partes (n.º 1 do art.º 18.º). E se uma das potências não for Parte da Convenção, as potências que dela façam Parte, ficarão ligadas a esta nas suas relações recíprocas. Elas estarão ligadas ainda pela Convenção relativamente à potência que não seja Parte, se esta tiver declarado aceitar as disposições e desde que as pratique (n.º 3 do art.º 18.º).

Apresenta um regime de proteção de bens culturais diferenciado em proteção geral e proteção especial.¹⁶³ A proteção geral dos bens culturais comporta a sua salvaguarda e respeito (art.º 2.º ao art.º 5.º) e a proteção especial (art.º 8 ao art.º 11.º) obriga a que o património esteja inscrito no Registo Internacional dos Bens Culturais sob Proteção Especial (n.º 6 do art.º 8.º).

A imunidade (art.º 9.º) é assegurada aos bens culturais sob proteção especial de todo o ato de hostilidade em relação a esses bens e de qualquer utilização dos mesmos, ou dos seus acessos para fins militares, exceto o disposto no n.º 5 do art.º 8.º.

A Convenção obriga à sinalização dos bens culturais (art.º 6.º) com sinal distintivo para permitir a identificação (art.º 16 e art.º 17.º) de bens móveis, no transporte de bens culturais, refúgios improvisados, e ainda, bens culturais que não estejam sob proteção especial, pessoal encarregado de funções de controlo e diretamente dedicados à proteção.

Regula ainda as medidas específicas de ordem militar. Delas, fazem parte a introdução, em tempo de paz, nos regulamentos ou instituições destinadas à utilização pelas tropas de medidas específicas; disposições para assegurar a observação da Convenção; formação de pessoal especializado com a missão de velar pelo respeito dos bens culturais e colaborar com as autoridades civis encarregadas da salvaguarda desses bens (art.º 7.º).

O Primeiro Protocolo de 14 de maio de 1954,¹⁶⁴ proíbe aos Estados Parte, a exportação de bens culturais dos territórios por si ocupados e obriga à restituição dos bens que tenham sido exportados, às autoridades competentes do território ocupado no fim das hostilidades.

¹⁶³ *Vide infra*, Capítulo II, onde são delimitados os dois conceitos.

¹⁶⁴ *Vide* anexo 8 – Primeiro Protocolo (1954) à Convenção (Haia 1954). Em vigor nos termos da al. a) do n.º 10.

O Segundo Protocolo¹⁶⁵ entrou em vigor a 9 de março de 2004, aplica-se a conflitos armados internacionais e não internacionais (n.º 1 do art.º 3.º) e tem por finalidade complementar a Convenção (art.º 2.º).

Encontra-se estruturado em nove capítulos e com um total de quarenta e sete artigos como a seguir se indica:

Introdução

Capítulo I – Introdução

- Artigo 1.º Definições
- Artigo 2.º Relação com a Convenção
- Artigo 3.º Âmbito de aplicação
- Artigo 4.º Relação entre o capítulo 3 e outras disposições da Convenção e do presente Protocolo

Capítulo II – Disposições gerais relativas à proteção

- Artigo 5.º Salvaguarda de bens culturais
- Artigo 6.º Respeito pelos bens culturais
- Artigo 7.º Precauções em caso de ataque
- Artigo 8.º Precauções contra efeitos das hostilidades
- Artigo 9.º Proteção de bens culturais em território ocupado

Capítulo III – Proteção reforçada

- Artigo 10.º Proteção reforçada
- Artigo 11.º Concessão de proteção reforçada
- Artigo 12.º Imunidade dos bens culturais sob proteção reforçada
- Artigo 13.º Perda de proteção reforçada
- Artigo 14.º Suspensão e cancelamento da proteção reforçada

Capítulo IV – Responsabilidade criminal

- Artigo 15.º Violações graves do presente Protocolo
- Artigo 16.º Jurisdição
- Artigo 17.º Exercício da ação penal
- Artigo 18.º Extradução
- Artigo 19.º Auxílio judiciário mútuo
- Artigo 20.º Fundamentos de recusa
- Artigo 21.º Medidas relativas a outras violações

Capítulo V – A proteção de bens culturais em conflitos armados de carácter não internacional

- Artigo 22.º Conflitos armados de carácter não internacional

Capítulo VI – Questões institucionais

- Artigo 23.º Reunião das Partes
- Artigo 24.º Comité para a Proteção de Bens Culturais em caso de Conflito Armado
- Artigo 25.º Mandato
- Artigo 26.º Regulamento interno
- Artigo 27.º Funções
- Artigo 28.º Secretariado
- Artigo 29.º O Fundo para a Proteção de Bens Culturais em caso de conflito armado

Capítulo VII – Divulgação de informação e assistência internacional

- Artigo 30.º Divulgação
- Artigo 31.º Cooperação internacional
- Artigo 32.º Assistência internacional
- Artigo 33.º Assistência da UNESCO

Capítulo VIII – Execução do presente Protocolo

- Artigo 34.º Potências protetoras
- Artigo 35.º Processo de conciliação
- Artigo 36.º Conciliação na ausência de Potências Protetoras
- Artigo 37.º Traduções e relatórios
- Artigo 38.º Responsabilidade dos Estados

Capítulo IX – Clausulas finais

- Artigo 39.º Línguas
- Artigo 40.º Assinatura
- Artigo 41.º Ratificação, aceitação ou aprovação
- Artigo 42.º Adesão
- Artigo 43.º Entrada em vigor
- Artigo 44.º Entrada em vigor em situações de conflito armado
- Artigo 45.º Denúncia
- Artigo 46.º Notificações
- Artigo 47.º Registo junto das Nações Unidas

¹⁶⁵ Vide anexo 9 – Primeiro Protocolo (1954) à Convenção (Haia 1954). Este Protocolo é aplicado igualmente para conflitos armado internacionais e não internacionais, vide art.º 3.º e art.º 22.º.

Realçam-se as seguintes disposições que complementam a Convenção.

A salvaguarda dos bens culturais e as medidas de ordem militar (art.º 3.º; art.º 7.º da Convenção) são complementados com a introdução do art.º 5.º do Protocolo, enumerando medidas preparatórias a adotar pelos Estados.¹⁶⁶

É introduzido o sistema de “proteção reforçada” (art.º 10.º).¹⁶⁷

As disposições que delimitam o respeito pelos bens culturais na Convenção (art.º 4.º) são complementadas com a introdução do art.º 6.º do Protocolo. Esta disposição, prevê a dispensa do cumprimento das obrigações do n.º 2 do art.º 4.º da Convenção (necessidade militar imperativa) e estabelece Regras que condicionam a decisão militar para utilização, destruição ou deterioração dos bens culturais face à necessidade militar.

Sobre a responsabilidade criminal, a Convenção obriga os Estados, *«no quadro do seu sistema de direito penal, todas as medidas necessárias para que sejam encontradas e aplicadas as sanções penais e disciplinares às pessoas, qualquer que seja a sua nacionalidade, que cometeram ou deram ordem para cometer uma infração à presente Convenção»* (art.º 28.º). Por se ter concluído ser texto morto por falta de lista das violações que requerem uma sanção criminal, é introduzido no Protocolo a tipificação de cinco violações graves, jurisdição e medidas relativas a outras violações (art.º 15.º ao art.º 21.º).

São criados, o Comité para a Proteção de Bens Culturais em caso de Conflito Armado (art.º 23.º ao art.º 28.º) e o Fundo para a proteção de bens culturais em caso de conflito armado (art.º 29.º).

1.3. Resolução 2347 (2017) do Conselho de Segurança das Nações Unidas

O Conselho de Segurança das Nações Unidas adotou em 24 de março de 2017, a Resolução 2347 sobre a destruição intencional de património cultural, relacionando o roubo e saque de bens culturais com o financiamento da atividade terrorista e do crime organizado.

Não é a primeira vez que o Conselho de Segurança toma uma resolução no sentido de proteger o património cultural¹⁶⁸, mas foi a primeira vez que o fez, exclusivamente e no âmbito do Capítulo VII da Carta das Nações Unidas.

¹⁶⁶ Vide *infra*, Capítulo II: para identificar as medidas de proteção.

¹⁶⁷ Vide *infra*, Capítulo II: para a definição e conceito do sistema de proteção.

¹⁶⁸ cf. ResCSNU 1483 (2003) de 22 de maio, no âmbito da prevenção do tráfico de bens culturais retirados do Iraque e no sentido de facilitar o seu retorno; vide ResCSNU 2085 (2012) de 20 de dezembro, que determina a

As disposições da Resolução 2347 desenvolvem-se segundo três vetores: o reconhecimento do direito internacional público dos princípios que orientam a proteção do património cultural expressos na Convenção de Haia para a proteção do bens culturais em caso de conflito armado (1954), na Convenção de Paris de 1970 relativa às medidas a adotar para proibir e impedir a importação¹⁶⁹, exportação e transferência de propriedade de bens culturais, na Convenção da UNIDROIT de 1995 relativos à restituição de bens culturais roubados e retirados do território de um Estado Contratante¹⁷⁰; a preocupação com o terrorismo internacional e a sua rede de financiamento que através do saque de património arqueológico e roubo de bens culturais, apoia financeiramente as organizações terroristas¹⁷¹.

A resolução apresenta vinte e três parágrafos.¹⁷² O CSNU começa por condenar a destruição, o tráfico e o saque do património cultural (1), assim como o envolvimento direto e indireto, com grupos terroristas e redes de crime organizado (2), as campanhas de

intervenção no Mali com uma Força Militar, condenando «*fortement toutes les atteintes aux droits de l'homme commises dans le nord du Mali par des rebelles armés, des terroristes et d'autres groupes extrémistes, notamment celles qui prennent la forme de violences (...) de prise d'otages, de pillage, de vol, de destruction de sites culturels et religieux (...)*». Neste contexto, é importante apontar a atividade do jihadista tuaregue Ahmad al-Faqi al-Mahdi por ter dirigido e participado, em julho de 2012, na destruição de vários bens considerados Património da Humanidade pela UNESCO na cidade de Tombuctu, no norte do Mali. Entre estes encontravam-se, pelo menos, nove de 16 mausoléus de muçulmanos e a mesquita de Sidi Yahya, do século XV. Milhares de manuscritos do Centro de Documentação Ahmed Baba, que segundo o ministério maliano da Cultura, albergaria entre 60 mil a 100 mil documentos históricos, que também foram destruídos. Reduzidos a escombros, os mausoléus de Tombuctu foram reconstruídos pela UNESCO e as obras terminaram em julho de 2015. [em linha]. [Consult. 20Jul17]. Disponível internet: <http://pt.euronews.com/2016/08/22/extremista-do-mali-julgado-por-destruicao-de-patrimonio-cultural-no-tribunal>; e ainda, no âmbito da intervenção no Mali, a ResCSNU 2100 (2013) de 25 de abril, «*condemning strongly all abuses and violations of human rights and violations of international humanitarian law, including those involving (...) attacks against schools and hospitals, forced displacements, and destruction of cultural and historical heritage, committed in Mali (...)*». Na ResCSNU 2199 (2015) de 12 de fevereiro, o Conselho de Segurança afirmando a sua preocupação com as receitas obtidas pela venda de património cultural da Síria e do Iraque, para financiamento do EIIL e Frente Al-Nusra, reafirma a decisão tomada no parágrafo 7 da ResCSNU 1483 (2003) e decide que todos os Estados-Membro devem tomar medidas para facilitar a restituição e interditar o comércio transnacional de património iraquiano e sírio.

¹⁶⁹ Aprovada para ratificação pelo Decreto do Governo n.º 26/85 de 26 de julho, vide DR n.º 170, I Série A, de 26 de julho de 1985. Depósito do instrumento de ratificação a 9 de dezembro de 1985; Início de vigência em 9 de março de 1986. (Aviso n.º 78/2002 de 2 de agosto de 2002, DR n.º 177 de 2 de agosto de 2002).

¹⁷⁰ Aprovada, para ratificação pela Assembleia da República n.º 34/2000 de 4 de abril, ratificada pelo Decreto do Presidente da República n.º 22/2000 de 4 de abril, vide DR n.º 80, I Série A, de 4 de abril de 2000. Data de depósito de instrumento de ratificação a 19 de julho de 2000; Início de vigência em 1 de janeiro de 2003. (Aviso n.º 80/2002 de 13 de agosto de 2002; com declaração de retificação 27-B/2002 de 13 de agosto de 2002).

¹⁷¹ GERSTENBLITH, Patty – Introductory Note to United Nations Security Council Resolution 2347. [em linha]. [Consult. 31Jul18]. In Cambridge University Press: International Legal Material, The American Society of International Law. Vol. 57, issue 1, february 2018. pp. 155-157. Disponível internet: <https://www.cambridge.org/core/journals/international-legal-materials>

¹⁷² Vide anexo 6 – ResCSNU 2347 (2017).

escavações ilegais (3) e os ataques contra sítios e edifícios de caráter religioso, educacional, artístico, científico e de apoio social.

Afirma que os ataques contra os objetos supramencionados, podem constituir, em certas circunstâncias e no âmbito do Direito Internacional Público, um crime de guerra (4)¹⁷³.¹⁷⁴

Enuncia as seguintes recomendações aos Estados:

Afirma que os Estados que têm a responsabilidade primária na proteção do património cultural e os esforços no contexto de conflitos armados deve ser realizado em conformidade com a Carta das Nações Unidas (5).

Estimula à ratificação da Convenção, respetivos protocolos e de outros instrumentos jurídicos (7).

Impulsiona os Estados a tomarem medidas preventivas contra o comércio ilícito e tráfico do património cultural (8); a introduzirem medidas eficazes de caráter nacional aos níveis legislativo e operacional de acordo com as obrigações estabelecidas pelos instrumentos internacionais e nacionais para prevenir o tráfico de património cultural (9)

Recomenda aos Estados o robustecimento do regime de proteção e a cooperação jurídica na prevenção contra todas as formas de tráfico de património cultural, com apoio da *United Nations Office Drugs and Crime* (UNDOC), a UNESCO e o *International Police Office* (INTERPOL), (11).

Exorta os Estados a tomarem as seguintes medidas para eliminar o tráfico de património cultural:

Medida 1: para a salvaguarda no seu património cultural no âmbito dos conflitos armados, através da documentação e da consolidação do património cultural numa rede de “safe heavens” no seu próprio território (16);

¹⁷³ Vide Estatuto do Tribunal Penal Internacional, aprovado a 17 de junho de 1998: onde art.º 8.º, nº 2, alínea b), subalínea ix), reconhece como crimes de guerra “os ataques intencionais a edifícios consagrados ao culto religioso, à educação, às artes, às ciências ou à beneficência, monumentos históricos, hospitais e lugares onde se agrupem doentes e feridos, sempre que não se trate de objetivos militares”. In LANCEIRO (org.), 2017, *op. cit.*

¹⁷⁴ cf. Sentença contra Al Mahdi que destruiu Timbuktu, em 2102, no Mali: Summary of the Judgment and Sentence in the case of The Prosecutor v. Ahmad Al Faqi Al Mahdi [em linha]. Disponível: <https://www.icc-cpi.int/itemsDocuments/160926Al-MahdiSummary.pdf> [Consult: 12 junho 2017].

Medida 2: elaboração de Inventário (com dados digitalizados);

Medida 3: implementação de regulamentação eficaz para importação e exportação de bens culturais;

Medida 4: manter atualizados os dados junto do *World Customs Organization (WCO)* o *Harmonized System Nomenclature and Classification of Goods*;

Medida 5: estabelecer unidades especiais na administração central e local com formação e treino adequados;

Medida 6: estabelecer bases de dados e procedimentos dedicadas a recolher informação sobre atividades criminais relacionadas com o tráfico de património cultural;

Medida 7: fornecer à *INTERPOL Database Stolen Works of Art* e *UNESCO Database of National Cultural Heritage Laws* e *WCO ARCHEO Platform*, informação atualizada sobre investigações em curso;

Medida 8: contatar museus, antiquários e empresas relacionadas com o comércio de bens culturais e informar sobre os procedimentos de certificação de origem de bens culturais, para se impedir a realização de negócios de património cultural roubado;

Medida 9: elaborar programas de educação e de informação pública para despertar a atenção acerca do tráfico ilícito do património cultural;

Medida 10: tomar medidas apropriadas para elaborar um inventário de bens culturais que foram ilegalmente exportados de territórios em conflito armado e coordenar, com as entidades da ONU e outras agências, para assegurar o retorno seguro de todos os artigos listados;

Medida 11: solicitar à UNESCO, UNDOC, INTERPOL e WCO para apoiar os Estados nos seus esforços no combate à destruição, saque e tráfico de património cultural.

1.4. A Convenção, o Primeiro e Segundo Protocolo e a ResCSNU 2347(2017) no regime jurídico interno

1.4.1. Da Convenção para a proteção dos bens culturais em caso de conflito armado, Haia, 14 de maio de 1954

A Convenção foi aprovada para ratificação pela Resolução da Assembleia da República n.º 26/2000 de 30 de março, *vide* DR, I Série-A, n.º 76, de 30 de março de 2000.

Ratificada pelo Decreto do Presidente da República n.º 13/2000 de 30 de março, *vide* DR, I Série-A, n.º 76, de 30 de março de 2000.

Depósito do instrumento de ratificação a 4 de agosto de 2000, conforme consta no Aviso n.º 9/2001, *vide* DR, I Série-A, n.º 40, de 16 de fevereiro de 2001.

Adotado o respetivo Regulamento de Execução da Convenção, conforme consta no Aviso n.º 66/2001 de 16 de julho, *vide* DR, I Série-A, n.º 163, de 16 de julho de 2001.

Entrada em vigor em Portugal: 04/11/2000.

Durante a pesquisa verificámos que no DR, I Série-A, n.º 218, de 11 de novembro de 2013, se afirma que *«A República Portuguesa é Parte desta Convenção, aprovada para ratificação, pelo Decreto n.º 49/79, publicado no Diário da República, 1.ª série, n.º 130, de 6 de junho de 1979, tendo depositado o seu instrumento de ratificação em 2 de outubro de 1980, conforme aviso publicado no Diário da República, 1.ª série, n.º 264, de 14 de novembro de 1980. Nos termos do seu artigo 33.º, a Convenção em apreço entrou em vigor para a República Portuguesa três meses após a data do depósito do instrumento de ratificação, ou seja, no dia 2 de janeiro de 1981»*.

Face à informação contraditória, entre DR n.º 13/2000 (Decreto de ratificação pelo Presidente da República) e DR n.º 218/2013, recorreremos à página eletrónica da UNESCO no sentido de obter a confirmação da data de depósito do instrumento de ratificação.

A data referida pela UNESCO¹⁷⁵, confirma o depósito do instrumento de ratificação a 4 de abril de 2000, concordando com a publicação no Aviso n.º 9/2001, *vide* DR, I Série-A, n.º 40, de 16 de fevereiro de 2001 e contrariando a publicação em DR, I Série-A, n.º 218, de 11 de novembro de 2013, que o depósito tivesse sido realizado em 2 de outubro de 1980.

1.4.2. Do Primeiro Protocolo à Convenção para a Proteção dos Bens Culturais em Caso de Conflito Armado, Haia, 14 de maio de 1954

O Primeiro Protocolo foi aprovado para adesão através da Resolução da Assembleia da República n.º 4/2005, *vide* DR, n.º 31 I Série-A, de 14 de fevereiro de 2005.

¹⁷⁵ cf. UNESCO. [Consult. 20Jul17]. Disponível internet: <http://www.unesco.org/eri/la/convention.asp?KO=13637&language=E&order=alpha>

Ratificado pelo Decreto do Presidente da República n.º 9/2005, *vide* DR, I Série-A n.º 31, de 14 de fevereiro de 2005.

Depósito do instrumento de adesão a 18 de fevereiro de 2005, conforme consta no Aviso n.º 228/2005, *vide* DR, I Série-A, n.º 99, de 23 de maio de 2005¹⁷⁶, com entrada em vigor em Portugal a 18 de fevereiro de 2005.

Durante a pesquisa verificámos que *«este Protocolo fora já publicado enquanto objeto de aprovação pela Resolução da Assembleia da República n.º 86/2004, de 29/12, considerada "juridicamente inexistente" pela Declaração de Retificação n.º 4/2005, de 14/02»*¹⁷⁷ *vide* DR, I Série-A, n.º 31, de 14 de fevereiro de 2005.

1.4.3. Do Segundo Protocolo à Convenção para a Proteção dos Bens Culturais em Caso de Conflito Armado, adotado em Haia a 26 de março de 1999

O Segundo Protocolo foi aprovado para adesão através da Resolução da Assembleia da República n.º 41/2018, *vide* DR, n.º 29 I Série-A, de 9 de fevereiro de 2018.

Ratificado pelo Decreto do Presidente da República n.º 12/2018, *vide* DR, I Série-A n.º 29, de 9 de fevereiro de 2018.

Depósito do instrumento de adesão a 9 de abril de 2018, conforme consta no Aviso n.º 59/2018, *vide* DR, I Série-A, n.º 97, de 21 de maio de 2018, com entrada em vigor em Portugal a 9 de julho de 2018.

1.4.4. Resolução 2347 (2017) do Conselho de Segurança das Nações Unidas

A Resolução ao ser adotada no âmbito da manutenção da paz e segurança internacional nos termos do Capítulo VII (art.º 39.º, 41.º, 48.º e 49.º) da Carta das Nações Unidas, vincula todos os Estados membros segundo as disposições do art.º 25.º.

Como foi anteriormente referido, os efeitos jurídicos sobre certas matérias apenas podem ser produzidos por atos aprovados pela Assembleia da República, ou pelo menos, pelo

¹⁷⁶ cf. UNESCO. [Consult. 20Jul17]. Disponível internet:

<http://www.unesco.org/eri/la/convention.asp?KO=15391&language=E&order=alpha>

¹⁷⁷ cf. MINISTÉRIO PÚBLICO. Gabinete de Documentação e Direito Comparado. [Consult. 31Jul18]. Disponível internet: <http://dciap.ministeriopublico.pt/instrumento/primeiro-protocolo-convencao-para-proteccao-dos-bens-culturais-em-caso-de-conflito-0>

Governo, sob a forma de lei ou decreto-lei. Pelo que, tal não se verificando, não deverão ser aplicados internamente, a menos que se apresente fundamentos aceitáveis para tal aplicabilidade.

Da pesquisa realizada, conclui-se que até à data, não existem dados que possam comprovar a incorporação desta Resolução no regime jurídico interno.

1.5. Resultados e discussão

Dos Estados que já ratificaram ou adotaram os instrumentos jurídicos, concluímos que, 133 países procederam à Ratificação da Convenção¹⁷⁸; 110 países procederam à Adesão do Primeiro Protocolo¹⁷⁹; 80 países à Adesão do Segundo Protocolo.¹⁸⁰

Relativamente aos aspetos relevantes obtidos pela análise dos instrumentos jurídicos, tendo em consideração os objetivos estabelecidos e resultados esperados, fica demonstrado que:

Portugal ratificou a Convenção em 2000, adotou o Primeiro Protocolo em 2005 e o Segundo Protocolo em 2018. Neste processo, entendemos relevante o facto de o Estado ter ratificado os instrumentos sem que tenha, à data, ratificado primeiramente a Convenção de Viena do Direito dos Tratados I (1969).¹⁸¹

A Convenção entrou em vigor a 4 de novembro de 2000; o Primeiro Protocolo a 18 de fevereiro de 2005 e o Segundo Protocolo a 9 de julho de 2018.

Nos termos da teoria-base do DIP¹⁸², estamos em presença de três Atos Jurídicos Plurilaterais (tratados multilaterais: Convenção e dois Protocolos) regulados pela Convenção de Viena do Direito dos Tratados I (1969) e segundo o princípio *pacta sunt servanda*. Neste contexto, demonstramos que a incorporação dos três instrumentos jurídicos *supra* foi regulada pelo art.º 8, n.º 2 da Constituição, comprovados pelas seguintes evidências: a

¹⁷⁸ Vide CORREIA, 2015, *ob. cit.* p. 241: ratificação é «a forma mais solene e tradicional de vinculação de um tratado (...) com algumas exceções, cabe ao Chefe de Estado».

¹⁷⁹ Vide CORREIA, 2015, *ob. cit.* p. 243: adesão é «uma forma de vinculação que tende a ser aproximada em solenidade da ratificação, contudo pode existir uma aceitação-adesão ou uma aprovação-adesão, tal como uma ratificação-adesão (...) o que a caracteriza é o fato de pressupor que a entidade que se vincula ao tratado não o autenticou (...) ou por não terem participado nas negociações ou por se terem recusado a fazê-lo».

¹⁸⁰ Informações recolhidas à data de 31 de julho de 2018.

¹⁸¹ Ratificação que só ocorreu em 2003. cf. Aviso n.º 27/2004, de 3 de abril: Decreto do Presidente da República n.º 46/2003, de 7 de agosto.

¹⁸² cf. *Supra* Introdução. Sobre o Direito Internacional Público (teoria-base).

aprovação pela Assembleia da República nos termos do art.º 161.º alínea *f*), ratificada por Decreto do Presidente da República nos termos do art.º 135.º alínea *b*) e art.º 119, n.º 1, alínea *d*), tendo sido garantida a sua eficácia pela publicação no jornal oficial Diário da República (I Série A) nos termos do art.º, n.º 2 e art.º 119.º n.º 1, alínea *b*), da Constituição.

Adicionalmente, confirmámos a entrega dos instrumentos de ratificação na página de serviço da UNESCO.

Relativamente ao plano de pesquisa e no mesmo âmbito, foram confirmados os quesitos números 1 a 12, satisfazendo a totalidade da necessidade de informação crítica¹⁸³ para resposta aos objetivos.

Relativamente à ResCSNU 2347 (2017) e nos termos da teoria-base do DIP, estamos em presença de um Ato Jurídico Unilateral, regulado pelo Capítulo VII da Carta das Nações Unidas, sendo norma *jus cogens*¹⁸⁴ de eficácia *erga omnes*¹⁸⁵ segundo o princípio da boa-fé. Neste contexto e como resultado da pesquisa, não foram obtidos dados que demonstram a sua incorporação material, ainda que se deva admitir a plena vigência nos termos do disposto no art.º 8.º, n.º 3 da Constituição.

Na perspetiva doutrinal, podemos apontar a hipótese que tenha sido admitido o seu reconhecimento¹⁸⁶ e consentimento tácito pelo Estado português, que em princípio, segundo a douta *opinio juris* de Correia Baptista, é insuscetível de ser colocado em causa.

Face à inexistência de evidência material que prove a aplicação deste instrumento jurídico em contraposição à tese formal de Correia Baptista, impõe-se a questão de saber se

¹⁸³ No contexto das necessidades de informação para dar resposta ao cumprimento dos objetivos, foram categorizados dois tipos de informação: informação crítica e informação complementar. Na primeira, constam os quesitos essenciais a uma resposta completa aos objetivos (ex.: Decreto de Ratificação do Presidente da República no Segundo Protocolo (1999)); na segunda, são considerados quesitos, que não sendo essenciais, apoiam significativamente uma resposta aos objetivos (ex.: Parecer da PGR sobre o Segundo Protocolo (1999)).

¹⁸⁴ Vide BAPTISTA, Eduardo Correia – Direito Internacional Público. Conceitos e Fontes. Vol. I. Lisboa: ed. Lex, 1998, p. 133, afirma, por tutelarem interesses comuns, só devem ser consideradas normas de *jus cogens* as normas costumeiras dos Direitos Humanos e da mesma forma, as normas costumeiras com caráter humanitário do DIP dos conflitos armados, bem como a proibição do recurso da força e as normas que tutelam o património comum da humanidade: o alto mar, os fundos marinhos, o espaço exterior e os corpos celestes.

¹⁸⁵ Vide BAPTISTA, Eduardo Correia – *Jus Cogens* em Direito Internacional. Lisboa: ed. Lex, Lisboa, 1997, p. 289, menciona que a norma de eficácia *erga omnes* «designa a obrigação internacional que vincula um Estado em relação a todos os outros Estados vinculados pela mesma norma, que por sua vez se encontram na mesma situação jurídica».

¹⁸⁶ O reconhecimento «é o ato pelo qual um Estado constata uma situação existente e afirma que a considera conforme ao Direito. (...) manifestação unilateral da vontade dos Estados; o de produzirem efeitos jurídicos». In PEREIRA; QUADROS, 2015, *ob. cit.* pp. 269-270.

é possível existir reconhecimento e consentimento tácito da norma internacional pelo Estado português sem que exista evidência da sua aplicação.

Parece que sim. O Estado pode ter procedido ao reconhecimento da norma internacional sem que exista evidência da sua aplicação. Isto porque tal reconhecimento e consentimento tácito é insuscetível de ser colocado em causa.

Ademais, tratando-se de ato jurídico unilateral autónomo, «*a regra é de que estes cabem ao Governo, dada a sua direção da política externa*»¹⁸⁷ (art.º 182 e 201, n.º 1, al. c) da Constituição). No mesmo sentido, consideramos que «*o formalismo a seguir dependerá igualmente da importância do ato. Existem atos de reconhecimento de jure que deverão ser aprovados em Conselho de Ministros e mesmo seguir o restante procedimento paralelo ao acordo internacional aprovado pelo Governo, incluindo submissão a assinatura pelo Presidente da República, com as necessárias adaptações*»¹⁸⁸.

Além disso e tomando exemplo em relação aos crimes internacionais individuais, sendo estes parte do *jus cogens*, a inexistência de uma receção estadual destas normas internacionais penais não impede que os cidadãos sejam internacionalmente responsáveis se as violarem, como é confirmado pela prática e jurisprudência internacional. Logo, daqui decorre que as normas *juris cogentis* têm igual aplicabilidade no regime interno dos Estados, independentemente de qualquer receção por estes¹⁸⁹.

Com efeito, «*o DIP não necessita de qualquer ato interno que lhe confira eficácia interna para a ter. Contudo, a não existir qualquer tomada de posição do Estado no seu Direito interno sobre a questão, pode-se vir a entender que com tal omissão o Estado pretendeu negar esta eficácia interna do DIP*»¹⁹⁰.

Em sentido contrário e segundo Correia Baptista, apesar da Constituição não o exigir, «*têm sido publicadas no Diário da República, diversos atos de organizações internacionais, com destaque para estes do Conselho de Segurança*»¹⁹¹. Ademais, Jorge Miranda advoga que «*deveria exigir-se a publicação no jornal oficial português*»¹⁹².

¹⁸⁷ cf. BAPTISTA, 2015, *ob. cit.* p. 541.

¹⁸⁸ cf. BAPTISTA, 2015, *ob. cit.* p. 541.

¹⁸⁹ cf. BAPTISTA, 2015, *ob. cit.* p. 549-550.

¹⁹⁰ cf. BAPTISTA, 2015, *ob. cit.* p. 564.

¹⁹¹ cf. BAPTISTA, 2015, *ob. cit.* p. 569.

¹⁹² cf. MIRANDA, 2016, *ob. cit.* p. 157.

Além disso, sendo o reconhecimento um ato em que o Estado constata a norma internacional e afirma que a considera conforme ao Direito, produzindo efeitos jurídicos¹⁹³, logo se conclui da necessidade de evidência do seu cumprimento pelos efeitos jurídicos produzidos.

Solutio. O Estado não pode ter procedido ao reconhecimento da norma internacional, sem que tenha existido evidência do seu cumprimento, porque o reconhecimento é um ato pelo qual o Estado afirma que considera a norma conforme o Direito e dela (norma) terem sido produzidos efeitos jurídicos. Efeitos estes, que materializam a evidência sobre a aplicação da norma. Daqui decorre que o Estado, à data, não tomou posição. Como resultado, fica demonstrado não se ter procedido à implementação da ResCSNU 2347 (2017).

No confronto com as posições nacionais registadas no relatório de implementação da ResCSNU 2347 (2017)¹⁹⁴, onde Portugal confirma a implementação de (1) medidas de importação e exportação com a finalidade de impedir o tráfico de património cultural¹⁹⁵ e a (2) existência de inventário dos bens culturais¹⁹⁶, importa esclarecer que estes procedimentos não decorrem do impulso da Resolução. A primeira medida, está regulada pela Convenção relativa às medidas a adotar para proibir e impedir a importação, exportação e a transferência de propriedade ilícita de bens culturais, adotada em Paris na 16.ª Sessão da Conferência Geral da UNESCO, a 14 de novembro de 1970¹⁹⁷ e ainda, pela Lei n.º 30/2016, de 23 de agosto, transposta da Diretiva 2014/60/EU do Parlamento Europeu e do Conselho, de 15 de maio; a segunda medida que diz respeito à inventariação, decorre da aplicação da Lei n.º 107/2001 de 8 de setembro.

¹⁹³ cf. PEREIRA; QUADROS, 2015, *ob. cit.* pp. 269-270.

¹⁹⁴ Vide UN SECURITY COUNCIL REPORT – Report of the Secretary-General on the Implementation of Security Council Resolution 2347 (2017), 11 November 2017, UN Doc S/2017/969.

¹⁹⁵ cf. parág. III. C. 4., *idem*.

¹⁹⁶ cf. parág. III. D., *idem*.

¹⁹⁷ Portugal é Parte desta Convenção, aprovada, para ratificação, pelo Decreto do Governo n.º 26/85, *vide* DR, Série I, n.º 170, de 26 de julho de 1985, tendo depositado o seu instrumento de ratificação em 9 de dezembro de 1985, de acordo com o Aviso n.º 78/2002, *vide* DR, Série I, n.º 177, de 2 de agosto de 2002. Entrou em vigor para a 9 de março de 1986.

Relativamente ao plano de pesquisa e no mesmo âmbito, foram confirmados os quesitos números 13 e 14, satisfazendo a totalidade da necessidade de informação crítica¹⁹⁸ para resposta ao objetivo.

Do que precede, decorre que o primeiro objetivo de investigação [confirmar a incorporação da Convenção, respetivos protocolos e da ResCSNU 2347 (2017), na ordem jurídica interna] foi atingido, pela evidência demonstrada pelos Decretos de Ratificação presidencial n.º 13/2000 de 30 de março (Convenção), n.º 9/2005 de 14 de fevereiro (Primeiro Protocolo) e n.º 12/2018 de 9 de fevereiro, publicados no jornal oficial da República; e da incorporação da ResCSNU 2347 (2017) no regime jurídico interno. Neste contexto e como resultado da pesquisa, importa referir que não foram obtidos dados que demonstrem a sua incorporação material, ainda que se deva admitir a plena vigência nos termos do disposto no art.º 8.º, n.º 3 da Constituição.

Na verdade, fica demonstrada a validação da hipótese 1 [H1 – o Estado português *ex vi legis* (art.º 8.º da Constituição) procedeu à incorporação dos instrumentos jurídicos];

O segundo objetivo de investigação [analisar a Convenção, respetivos protocolos e a ResCSNU 2347 (2017), que regulam a proteção do património cultural em caso de conflito armado] foi atingido pela demonstração: da existência de um princípio e fundamento da necessidade de proteção do património cultural; pela contextualização do regime jurídico internacional e a finalidade dos instrumentos jurídicos; e ainda, pela apresentação e descrição da estrutura daqueles diplomas, das quais resultam as inferências que a seguir se demonstram.

No que diz respeito aos aspetos mais relevantes do objeto de investigação apresentamos a seguinte síntese crítica.

Para Roger O’Keefe,¹⁹⁹ as disposições sobre a proteção geral na Convenção representam um modesto avanço em relação aos Regulamentos de Haia (1889 e 1907) e ao

¹⁹⁸ No contexto das necessidades de informação para dar resposta ao cumprimento dos objetivos, foram categorizados dois tipos de informação: informação crítica e informação complementar. Na primeira, constam os quesitos essenciais a uma resposta completa aos objetivos (ex.: Decreto de Ratificação do Presidente da República no Segundo Protocolo (1999)); na segunda, são considerados quesitos, que não sendo essenciais, apoiam significativamente uma resposta aos objetivos (ex.: Parecer da PGR sobre o Segundo Protocolo (1999)).

¹⁹⁹ Vide O’KEEFE, 2006, *ob. cit.* pp. 200-201.

uso costumeiro. Já a proteção especial, inicialmente prevista para ser o centro de gravidade do instrumento, tornou-se numa perda de tempo.

O controlo internacional sobre o património cultural, que constituía o referencial da Convenção, tornou-se muito ambicioso. Apenas quatro refúgios e um centro monumental foram inscritos no Registo de Património Cultural de Proteção Especial, e em nenhuma ocasião o sistema de proteção foi implementado como planeado.

A aplicação da Convenção foi a prova da sua fragilidade, nomeadamente por não prever a aplicação de sanções.

A maioria das Partes ignorou a submissão de relatórios sobre a implementação das medidas e que são exigidos, pelos menos, de quatro em quatro anos²⁰⁰.

David Keane, partilhando da posição de Roger O'Keefe sobre a ineficácia da Convenção, aponta como fragilidades a redação da necessidade militar²⁰¹ imperativa e a falta de uma listagem específica de violações para dar suporte à aplicação de sanções criminais²⁰².

De Jean-Marie Henckaerts procede a uma crítica mais objetiva e circunstanciada. Aponta detalhadamente as fragilidades da Convenção. As mais significativas, e que veremos posteriormente implementadas no Segundo Protocolo (1999), versam sobre as medidas de proteção a adotar pelos Estados; a derrogação das disposições que impedem a utilização e destruição dos bens culturais pelas forças armadas; a inexistência de lista de violações bem

²⁰⁰ Vide apêndice 3: Pedido de informação ao Representante Permanente de Portugal junto da UNESCO. A este respeito, tentámos obter dados que confirmassem em que fase estava o processo de aplicação das obrigações. Do pedido de informação junto do Representante Permanente de Portugal junto da UNESCO, constam os seguintes quesitos: os relatórios das medidas tomadas, preparadas ou consideradas em aplicação da Convenção e do seu Regulamento de Execução; as medidas de ordem militar adotadas (art.º 7.º da Convenção) e os Bens culturais inscritos no Registo Internacional dos Bens Culturais sob Proteção Especial (art.º 8.º da Convenção). A entidade não respondeu ao pedido de informação incluso no email.

²⁰¹ Vide TOMAN, Jiří – Cultural Property in War: Improvement in Protection Commentary on the 1999 Second Protocol to The Hague Convention of 1954 for the Protection of Cultural Property in the Event of Armed Conflict. Paris: UNESCO Publishing, 2009, pp. 87-96. O autor, inicia por fazer uma abordagem cronológica sobre a evolução do conceito de necessidade militar (*military necessity in international law*) e descreve as posições de diversos países na discussão sobre esta matéria. Considera que durante as reuniões de preparação do Segundo Protocolo, foi admitido que «*the concept of military necessity was not clear (...) and some delegates felt that the judgement on existence and extend of military necessity is necessarily subjective and opens the door to arbitrary action and to a situation in which has no qualification in this matter, might set itself up as judge of cultural values*» ob. cit. pp. 92-93.

²⁰² Vide KEANE, David – The Failure to Protect Cultural Property in Wartime. In DePaul Journal of Art, Technology & Intellectual Property Law. Vol. 14, Issue 1, 2004, pp. 1-38.

como a impossibilidade de aplicação de sanções. A redação dos artigos 3.º, 4.º e 8.º apresentava algumas limitações.²⁰³

No seu artigo 3.º, os Estados encarregam-se de preparar em tempo de paz a proteção dos bens culturais contra os efeitos previsíveis de um conflito armado «*tomando as medidas que considerem apropriadas*». Mas a Convenção, à exceção das medidas de ordem militar (art.º 7.º), não prevê medidas detalhadas sobre as ações a serem tomadas.

O artigo 4.º da Convenção prevê que os bens culturais não devem ser sujeitos a qualquer ato de hostilidade ou utilização para fins militares. Mas também adiciona que estas obrigações não poderão sofrer derrogações, exceto em caso de necessidade militar imperativa. A noção é vaga. E a falta de definição e critério para avaliar o princípio desta necessidade militar imperativa é considerado por Henckaerts como uma importante fragilidade.

Por último, o artigo 28.º que obriga os «*Estados a tomar, no quadro do seu sistema de direito penal, todas as medidas necessárias para que sejam encontradas e aplicadas sanções penais e disciplinares às pessoas (...)*». Jean-Marie Henckaerts considera um texto morto, uma vez que a inexistência de lista de violações que requerem sanção criminal impossibilita a instituição global de um sistema completo e coerente de repressão criminal de crimes de guerra.

É Patrick Boylan que leva a efeito a revisão da Convenção e os decorrentes trabalhos de preparação do Segundo Protocolo²⁰⁴. Mas é com Vittorino Mainetti que temos conhecimento dos cinco temas debatidos na preparação do Protocolo: a definição de medidas preventivas específicas, uma melhor definição da necessidade militar imperativa, a revitalização do sistema de proteção especial, um sistema de sanções eficaz, a revisão do sistema de controlo das disposições e o estabelecimento de um órgão de controlo²⁰⁵.

²⁰³ Vide HENCKAERTS, Jean-Marie – New Rules for the Protection of Cultural Property in Armed Conflict. The significance of the Second Protocol to the 1954 Hague Convention for the Protection of Cultural Property in the Event of Armed Conflict. In International Review of the Red Cross. Vol. 81, Nr. 835, 1999.

²⁰⁴ Vide BOYLAN, Patrick J. – Review of the Convention for the Protection of Cultural Property in the Event of Armed Conflict (The Hague Convention of 1954). London: UNESCO, 1993, pp. 143-145.

²⁰⁵ Vide MAINETTI, Vittorio – De nouvelles perspectives pour la protection des biens culturels en cas de conflit armé: l'entrée en vigueur du Deuxième Protocole relatif à la Convention de La Haye de 1954. In Comité International de la Croix-Rouge. Suisse. Vol. 86, n.º 854, 2004, p. 345.

O Segundo Protocolo, sob o impulso de Patrick Boylan e a resolução das temáticas listadas por Vittorino Mainetti, vem eliminar as fragilidades supramencionadas pelo reforço e implementação de normas internacionais.

Jean-Marie Henckaerts considera que a adoção do Segundo Protocolo foi um importante passo para o desenvolvimento da proteção jurídica e apresenta as soluções adequadas para as fragilidades²⁰⁶ encontradas na Convenção²⁰⁷. Considera como aspetos mais significativos: as obrigações de se tomarem medidas de precaução e a obrigação de difundir, tanto a Convenção como o Protocolo; oferece a oportunidade de colocar em prática o regime efetivo de ‘proteção especial’ ao substituí-lo por um sistema aperfeiçoado de ‘proteção reforçada’; melhora os mecanismos de execução ao definir as violações graves que devem ser penalizadas com sanções criminais, ao impor o dever ao Estado de estabelecer jurisdição sobre elas; e desenvolve o Direito Humanitário ao definir essas violações. A contribuição de Henckaerts para o Protocolo foi de grande importância não só pela circunstância em que se encontrou no desenvolvimento do processo,²⁰⁸ mas também na clareza, detalhe e precisão que se podem apreciar nos seus trabalhos.²⁰⁹

David Keane coloca em dúvida a eficácia deste instrumento. Não é por que o instrumento não seja robusto, mas porque poderá verificar-se a apatia que se constatou relativamente à Convenção²¹⁰.

Tendo ficado demonstrado que o Estado português, desde 2000, não elaborou os relatórios sobre as medidas dispostas na Convenção, a questão que colocamos é a de saber se existem peças processuais durante o ato de conclusão dos tratados que mereçam especial atenção no contexto desta investigação. Encontrámos apenas dois Pareceres.

²⁰⁶ Sobre as fragilidades da Convenção e respetivos protocolos *vide* HOWE, Zoe – Can the 1954 Hague Convention Apply to Non-state Actors?: A Study of Iraq and Libya. In Texas International Law Journal. Vol. 47, Issue 2, 2012, pp. 403-425. Howe aponta três grandes fragilidades: «*the lack of effective enforcement mechanisms*», «*its vagueness*» e «*the uncertainty over whether The Hague Convention applies to non-state actors*».

²⁰⁷ *Vide* HENCKAERTS, 1999, *ob. cit.* pp. 593-620.

²⁰⁸ Assessor jurídico da Divisão Jurídica do Comité Internacional da Cruz Vermelha (CICV) acompanhou a negociação e a adoção do Segundo Protocolo.

²⁰⁹ *Vide* HENCKAERTS, Jean-Marie – The protection of cultural property in non-international armed conflicts, In WOUNDEBERG, Nout van; LIJNZAAD, Liesbeth (ed.) – Protecting Cultural Property in Armed Conflict: An Insight into the 1999 Second Protocol to The Hague Convention of 1954 for the Protection of Cultural Property in the Event of Armed Conflict. Leiden: Martinus Nijhoff Publishers, 2010.

²¹⁰ *Vide* KEANE, 2004, *ob. cit.* pp. 37-38.

No âmbito do processo de adesão ao Segundo Protocolo²¹¹, foram elaborados dois pareceres. O Parecer [jurídico] da Procuradoria-Geral da República, de 1 de fevereiro de 2017²¹² e o Parecer [político] da Comissão dos Negócios Estrangeiros e Comunidades Portuguesas²¹³, de 30 novembro de 2017.

Pela sua importância e porque se requer posteriormente, ação legislativa de âmbito do Código Penal, extraímos os aspetos mais relevantes do Parecer do Conselho Consultivo da Procuradoria-geral da República a ter em consideração nesta investigação.

O Parecer, em resposta ao pedido do Ministério dos Negócios Estrangeiros tem por finalidade apreciar a conformidade constitucional e legal do Segundo Protocolo (1999), tendo como pressuposto a resolução do problema da posição relativa do direito internacional recebido na ordem interna, em face das normas constitucionais e da lei ordinária.

Na análise constante no Parecer são convocados a lei penal relativa às violações do direito internacional humanitário²¹⁴ e o Código de Justiça Militar.²¹⁵

É sustentado *«que deve merecer ponderação a introdução de tipos legais de crimes que contemplem especificamente os atos enunciados nas alíneas a) e b) do n.º 1 do art.º 15.º do Protocolo e se insiram, naturalmente, na política legislativa penal portuguesa, com vista à tutela penal dos bens culturais sobre proteção reforçada»*. Conclui o Parecer que: *«a adesão ao Protocolo não suscita incompatibilidade com as normas constitucionais e infraconstitucionais (...) todavia, nos termos expostos no ponto 6.2., os compromissos decorrentes da adesão reclamam alguma adaptação do nosso ordenamento jurídico»*.²¹⁶

²¹¹ No âmbito do plano de pesquisa e alvo dos quesitos n.º (s) 15, 16 e 17, não foi encontrado parecer da PGR nem da Comissão Parlamentar dos Negócios Estrangeiros e das Comunidades Portuguesas sobre a Convenção e sobre o Primeiro Protocolo (1954).

²¹² Vide anexo 10-MINISTÉRIO PÚBLICO. Conselho Consultivo da Procuradoria-geral da República – Parecer da PGR, ref: I000302016, nº PPA31012017003000, de 31 de janeiro de 2017, sobre a conformidade jurídico-constitucional do Segundo Protocolo à Convenção para a Proteção de Bens Culturais em Caso de Conflito Armado (assina: Maria Manuela Flores Ferreira, Procuradora-Geral-Adjunta).

²¹³ Vide anexo 11- ASSEMBLEIA DA REPÚBLICA. Comissão de Negócios Estrangeiros e Comunidades Portuguesas – Parecer sobre Proposta de Resolução n.º 56/XIII/2.ª do Segundo Protocolo (1999), de 30 de novembro de 2017.

²¹⁴ Lei n.º 31/2004, de 22 de julho.

²¹⁵ Lei n.º 100/2003, de 15 de novembro.

²¹⁶ Vide transcrição do parág. 6.2.: *«Há, todavia, principalmente, um aspeto que nos parece merecer, ainda, alguma reflexão. Como vimos, o Segundo Protocolo introduziu um regime de proteção reforçada dos bens culturais, gozando os bens que integrem a Lista dos Bens Culturais sob Proteção Reforçada de imunidade nos termos do artigo 12.º Em sintonia, ao prever no artigo 15.º as infrações consideradas graves violações, enunciou nas alíneas a) e b) do n.º 1 atos atinentes aos bens culturais sob proteção reforçada. Recorde-se: tornar os bens culturais sob proteção reforçada objeto de um ataque [alínea a)]; e utilizar os bens culturais sob proteção*

Terminada a síntese sobre os tratados, é altura de focarmos a atenção para a Resolução 2347 (2017).

Segundo Patty Gerstenbenblith, a Resolução trata principalmente das consequências que advêm da venda dos bens culturais roubados em “áreas de conflito”, para o financiamento do terrorismo e crime organizado. Na sua crítica aponta três desvantagens na forma substancial em como a Resolução está redigida. A primeira, porque o instrumento é um reconhecimento de que o regime jurídico de proteção do património cultural em caso de conflito armado não evita o saque e a destruição de bens culturais; a segunda desvantagem está no fato de incidir sobre a situação específica da Síria e do Iraque, não mencionando conflitos em curso noutras regiões, sendo que por isso, estas regiões, ficam fora do nível de proteção conferido pela Resolução; e aponta como terceira desvantagem, as medidas da Resolução estarem mais orientadas para fazer face às ligações da venda de bens culturais com o terrorismo e menos com a destruição do património provocadas pela sua atividade²¹⁷.

Kristin Hausler considera a resolução ter sido adotada nos termos do artigo 39.º da Carta das Nações Unidas, pelo fato do Conselho de Segurança ter considerado explicitamente que a destruição intencional, o saque e o tráfico do património cultural em contexto de conflito armado, constitui uma ameaça à paz e segurança internacional. Neste sentido, é uma ameaça comparável à das armas de destruição maciça e tráfico de armamento. Quando Irina Bokova²¹⁸, considera que a proteção do património deixou de ser um problema cultural para

reforçada ou os seus acessos imediatos em apoio a uma ação militar [alínea b)]. E, conforme se assinalou supra [49], o n.º 2 do artigo 15.º impõe à Partes a criminalização das infrações previstas no n.º 1. Ora, do traçado, conquanto não exaustivo, que fizemos do direito interno, além de se constatar a dispersão normativa da tutela penal dos bens culturais, verificamos, no que neste momento nos interessa, que as normas acima citadas da Lei n.º 31/2004[50], de 22 de julho – o artigo 15.º e as alíneas b) e c) do artigo 11.º –, e do Código de Justiça Militar[51] – artigo 46.º e alíneas b) e c) do artigo 42.º – não consideram especificamente os atos relativos a bens culturais sob proteção reforçada, de acordo com o regime desenhado no Segundo Protocolo. E acrescente-se, nem tinham de o fazer porque Portugal ainda não tinha aderido ao Segundo Protocolo. À data tal não se impunha, portanto. Porém, face à obrigação decorrente do n.º 2 do artigo 15.º, o Segundo Protocolo parece exigir mais. Com efeito, extrai-se claramente do articulado do Segundo Protocolo, e em especial da análise do n.º 1 do artigo 15.º, a intenção de considerar per se os atos atinentes a bens culturais sob proteção reforçada no sentido dado por aquele Protocolo. Assim, a meu ver, deve merecer ponderação a introdução de tipos legais de crimes que contemplem especificamente os atos enunciados nas alíneas a) e b) do n.º 1 do artigo 15.º do Segundo Protocolo e se insiram, naturalmente, na política legislativa penal portuguesa, com vista à tutela penal dos bens culturais sob proteção reforçada».

²¹⁷ GERSTENBENBLITH, 2018, *op. cit.*

²¹⁸ Irina Bokova, Directora-geral UNESCO, afirmou que: «La destruction délibérée du patrimoine est un crime de guerre – c’est aussi une tactique de guerre, pour accélérer la désintégration des sociétés, à long terme, dans une stratégie de nettoyage culturel. C’est pourquoi la protection du patrimoine est plus qu’un enjeu culturel: c’est un impératif de sécurité, inséparable de la protection des vies humaines». [em linha]. UNESCO, Address by Irina

ser um imperativo humanitário e de segurança²¹⁹. Para Hausler, dos termos utilizados na Resolução não procede efeito jurídico vinculativo [*binding effect*]. Agrega e reforça esta tese citando Michael C. Wood em “*The Interpretation of Security Council Resolutions*”²²⁰, afirmando que para a existência de vinculação dos Estados, o Conselho de Segurança deve referir explicitamente o artigo 39.º e empregar os termos “agir nos termos do Capítulo VII” [*acting under Chapter VII*] e decide [*decides*]. Segundo Hausler, o que se verifica na Resolução, é que o Conselho de Segurança apenas pede aos Estados para “tomarem medidas apropriadas para impedir o comércio e tráfico ilícito de bens culturais” quando tiverem suspeita razoável de que os artigos tenham origem em conflitos armados²²¹. Contrariamente a Gerstenblith, considera que a resolução estende o seu âmbito a todas as situações de conflito armado²²².

Para Andrzej Jakubowski, a Resolução vincula os Estados, estabelecendo obrigação *erga omnes* para assegurar o retorno dos bens culturais ilicitamente retirados de territórios ocupados²²³. O instrumento visa explicitamente a defesa do interesse comum e a obrigação de toda a comunidade internacional na proteção do património cultural num contexto alargado de conflito armado. Constitui a primeira iniciativa global de integrar e consolidar os vários elementos do direito internacional público e a estratégia de defesa do património

Bokova on the briefing to the UN Security Council on Maintenance of International Peace and Security: Destruction and Trafficking of Cultural Heritage by Terrorist Groups and in Situations of Armed Conflict. NY, 24 March 2017; vide “*UN Security Council adopts historic resolution for the protection of heritage*”. [Consult: 6 Junho 2017]. Disponível internet: <http://en.unesco.org/news/security-council-adopts-historic-resolution-protection-heritage>

²¹⁹ Vide HAUSLER, Kristin – Cultural heritage and the Security Council: Why Resolution 2347 matters. [em linha]. In Questions of International Law, Zoom-in. Vol. 48, 2018, pp. 5-19 [Consult. 31Jul18]. Disponível em: <http://www.qil-qdi.org/cultural-heritage-security-council-resolution-2347-matters/>

²²⁰ Vide WOOD, Michael – The Interpretation of Security Council Resolutions. Max Planck Yearbook of United Nations Law, 82, 1998 e The Interpretation of Security Council Resolutions, Revised. Max Planck Yearbook of United Nations Law, 13-14, 2017.

²²¹ cf. «*the language of a resolution must be considered when assessing its possible binding effect. (...) Resolution 2347 does not contain many legally binding obligations, either most paragraphs using terms such as ‘encourages’, ‘calls upon’, or ‘urges’ among others*». HAUSLER, 2018, *ob. cit.* p. 16. Concorda ÖBERG, Marko Divac – The Legal Effects of Resolutions of the UN Security Council and General Assembly in the Jurisprudence of the ICJ. The European Journal of International Law. Vol. 16, Nr.5, 2005, pp. 879–906: «*Discussions of binding effect abound in ICJ jurisprudence and legal literature (...) Only decisions have binding effects; recommendations do not (...)*». Vide SECURITY COUNCIL REPORT – Security Council Action Under Chapter VII: Myths and Realities. [em linha]. Nr. 1, 2008. [Consult. 31Jul18]. Disponível internet: www.securitycouncilreport.org

²²² cf. «*when Security Council intends a provision to be mandatory it generally refers to an art 39 determination and includes the wording “acting under Chapter VII” and the word “decides”*». HAUSLER, 2018, *ob. cit.* p. 16, nota 45.

²²³ cf. JAKUBOWSKI, Andrzej – Resolution 2347: Mainstreaming the protection of cultural heritage at the global level. [em linha]. In Questions of International Law, Zoom-in. Vol. 48, 2018, p. 33. [Consult. 31Jul18]. Disponível internet: <http://www.qil-qdi.org/resolution-2347-mainstreaming-protection-cultural-heritage-global-level/>

cultural. Jakubowski considera que o presente regime jurídico internacional não é o adequado para fazer face à nova tipologia de conflitos. Aponta três razões: a primeira, porque a destruição do património cultural não tem sido, em muitos casos, levada a efeito no contexto em que é entendido por conflito armado; segundo, é discutível a imputação de responsabilidade internacional a um Estado que destrua o seu património cultural. Mesmo que tal aconteça e esteja classificado como património mundial, podendo incorrer na violação de uma obrigação *erga omnes*, pois que essa destruição afeta a comunidade internacional como um todo, ainda não existe consenso sobre a matéria; a terceira razão invocada está relacionada com o tipo de ator internacional: o grupo terrorista (*non-state actor*), atuando independentemente do Estado.²²⁴

Considerando que é ainda prematuro avaliar o impacto da Resolução, mesmo com a informação das medidas adotadas apenas por 29 Estados registadas no relatório de implementação²²⁵, Jakubowski considera muito relevante o impulso dado pelo instrumento. Três resoluções posteriores, nomeadamente a ResCSNU 2367(2017) sobre a situação no Iraque, a ResCSNU 2368 (2017) sobre as ameaças à paz e segurança internacional causadas pelos atos terroristas e a ResCSNU 2379 (2017), citam a ResCSNU 2347 (2017). Além disso, considera ainda relevante o apoio à Resolução expresso pelos G 7 em Florença²²⁶, a iniciativa da Comissão da União Europeia em julho de 2017, para dedicar 2018, ano europeu do património cultural²²⁷, a proposta da Comissão Europeia em julho de 2017, reforçando as medidas contra o tráfico de bens culturais²²⁸ e o aumento de cooperação entre a UNESCO e o Tribunal Penal Internacional através da assinatura de uma carta de intenções em novembro de 2017²²⁹.

²²⁴ Vide JAKUBOWSKI, 2018, *ob. cit.* p. 21-44.

²²⁵ Vide anexo 12: Report of the Secretary-general on the Implementation of Security Council Resolution 2347 (2017) (11 November 2017), UN Doc S/2017/969.

²²⁶ Os Ministros da Cultura do grupo G7 convidaram todos os Estados-Membros a proibir o comércio de bens culturais saqueados e traficados através das fronteiras, salientando ao mesmo tempo a importância de uma cooperação mais estreita entre as autoridades judiciárias e de aplicação da lei internacional.

²²⁷ Vide DECISÃO DO PARLAMENTO EUROPEU E DO CONSELHO (UE) 2017/864 de 17 de maio de 2017 sobre o Ano Europeu do Património Cultural (2018), parág. (16).

²²⁸ Vide COMISSÃO EUROPEIA – Proposta de Regulamento do Parlamento Europeu e do Conselho Relativo à Importação de Bens Culturais. COM (2017) 375 final, Bruxelas, 13.7.2017.

²²⁹ Vide International Criminal Court and UNESCO Strengthen Cooperation on the Protection of Cultural Heritage. [em linha]. [Consult. 2set18]. Disponível em: <https://whc.unesco.org/en/news/1742>

Face ao exame realizado sobre os instrumentos jurídicos e tendo em consideração as teses de Jean-Marie Henckaerts e O’Keefe sobre a Convenção e o Segundo Protocolo e de Patty Gerstenbenblith, Krintin Hausler e Andrzej Jacubowski sobre a Resolução 2347 (2017), concluímos que a Resolução complementa os tratados. Estes (tratados), são aplicados no âmbito do conflito entre Estados, onde o agente destruidor de património cultural é uma das Partes; aquela (resolução), é aplicada pelos Estados e organizações internacionais, contra grupos terroristas, onde o tratado é impossível de celebrar.

Terminada a contextualização e análise dos instrumentos jurídicos, identificadas que foram as fragilidades das disposições da Convenção e a complementaridade do Segundo Protocolo, passamos agora à identificação dos tipos e medidas de proteção.

Capítulo II

MEDIDAS DE PROTEÇÃO DO PATRIMÓNIO CULTURAL EM CASO DE CONFLITO ARMADO

O objetivo do capítulo é identificar e enumerar as medidas de proteção que estão inscritas nos instrumentos jurídicos.

Para atingir este objetivo, iniciaremos com o exame do conceito e tipos de proteção [2.1.], passaremos à análise da proteção durante o conflito [2.2.] e em caso de ocupação de um território e terminaremos com a [2.3.] verificação da proteção dada pela ResCSNU 2347 (2017).

O capítulo é encerrado com a apresentação dos resultados da pesquisa e a discussão sobre: (I) o alinhamento do sistema de proteção nacional com o sistema internacional regulado pelos instrumentos jurídicos objeto desta investigação; (II) a problemática da definição de objetivo militar; (III) e da necessidade militar imperativa no contexto das operações militares, (IV) e o regime criminal e de sanções, previsto no Segundo Protocolo e no regime interno, para o caso particular dos atos terroristas.

Neste contexto, entendemos formular as seguintes questões derivadas (QD) para orientação lógica da investigação no âmbito dos quesitos de pesquisa a obter:

QD 1: o Estado tem bens culturais sob proteção especial e proteção reforçada?

QD 2: o Estado tem bens culturais classificados de património mundial?

QD 3: existe um sistema jurídico nos Exércitos que assegure a proteção do património cultural em caso de conflito armado?

QD 4: que proteção, face à ameaça de grupos terroristas?

2.1. Conceito e tipos de proteção

A Convenção define que a proteção dos bens culturais «*comporta a salvaguarda e o respeito por estes bens*» (art.º 2.º)²³⁰.

²³⁰ Os bens culturais encontram-se definidos no art.º 1.º da Convenção.

Garante-se a sua salvaguarda «*tomando as medidas que se considerem apropriadas*» (art.º 3.º) e que incluem: elaboração de inventários, medidas de emergência contra incêndios ou colapso estrutural, evacuação dos bens culturais móveis ou proteção *in situ* e a nomeação das autoridades competentes pela salvaguarda dos bens culturais (art.º 5.º ao Segundo Protocolo).²³¹

Garante-se o respeito, não permitindo a utilização dos bens culturais, dos seus dispositivos de proteção e acessos imediatos, para fins que possam colocar esses bens a uma possível destruição ou deterioração, e ainda, evitando qualquer ato de hostilidade em relação a esses bens. São também consideradas todas as medidas de proibição, de prevenção e as ações necessárias para impedir o ato de roubo, de saque, de vandalismo ou desvio de bens culturais (art.º 4.º da Convenção).

O Segundo Protocolo vem detalhar o conceito de respeito pelos bens culturais através da enumeração das condições que permitem a derrogação do n.º 2 do art.º 4.º da Convenção, em caso de necessidade militar imperativa de utilização ou de ataque a bens culturais (art.º 6.º).²³²

Face ao que antecede, podemos concluir que o conceito de proteção é delimitado pela salvaguarda e pelo respeito pelos bens culturais.²³³ Sendo a salvaguarda materializada pelas medidas adotadas em tempo de paz e o respeito materializado por medidas implementadas em conflito, conjugadas com os condicionamentos de utilização ou ataque ao património cultural, em virtude da aplicação do princípio de necessidade militar imperativa.²³⁴

Segundo o conceito anteriormente apresentado, decorre que a salvaguarda do património obriga os Estados em cujo território se encontram os bens, a tomarem em tempo de paz todas as medidas necessárias à sua proteção; já o respeito pelos bens protegidos, obriga tanto ao Estado onde eles se encontram, como ao inimigo, a renunciarem à utilização

²³¹ São consideradas «*medidas preparatórias adotadas em tempo de paz*» segundo o art.º 5.º do Segundo Protocolo.

²³² *Vide infra*, parág. 2.2.

²³³ cf. TOMAN, *ob. cit.* 1994, p. 74: para o autor, a salvaguarda constitui um conjunto de medidas positivas, no sentido de assegurar as melhores condições materiais aos bens culturais; o respeito, tem um carácter essencialmente negativo: é a obrigação de não cometer um certo número de atos interditos, *i.e.*, abster-se de realizar ações que coloquem em perigo os bens culturais.

²³⁴ cf. HENCKAERTS, 1999, *ob. cit.* p. 599. De acordo com o autor, a noção de necessidade militar expressa na Convenção é muito vaga para constituir uma limitação efetiva em conflito.

dos bens para fins que os possam colocar à destruição e a absterem-se de qualquer ato de hostilidade em relação a esses bens.²³⁵

Fundamentado neste conceito, foram desenvolvidos três sistemas de proteção.²³⁶

O primeiro, pode ser designado por «proteção geral». É delimitado pelo supramencionado²³⁷ e são incluídos os bens culturais de grande importância caracterizados pelo disposto no art.º 1.º da Convenção.

O segundo sistema é designado por «proteção especial». É conferido a «*um número restrito de refúgios destinados a abrigar bens culturais móveis em caso de conflito armado, centros monumentais e outros bens culturais imóveis de importância muito elevada*» que estejam inscritos no Registo Internacional de Bens Culturais sob Proteção Especial (n.º(s) 1 e 6 do art.º 8.º da Convenção).²³⁸ Contudo, estes bens para serem inscritos no Registo devem obedecer a duas condições: (I) que os bens estejam a uma distância suficiente²³⁹ de um grande centro industrial ou qualquer objetivo militar importante;²⁴⁰ (II) não sejam utilizados para fins militares (n.º 1, alínea *a*) e *b*) do art.º 8.º da Convenção).

O terceiro sistema é o de «proteção reforçada». É conferida desde que os bens culturais obedeçam aos seguintes critérios (I) sejam considerados «*património cultural da maior importância para a humanidade*»; (II) «*estejam protegidos com medidas nacionais de carácter jurídico e administrativo que reconheçam o seu valor cultural e histórico excecional e assegurem o mais elevado grau de proteção*»; e (III) «*não sejam utilizados para fins militares*».

²³⁵ Vide Convenção, Preâmbulo.

²³⁶ Adota-se a designação de “sistema” de proteção pela tradução direta do inglês (*system*) constante em HENCKAERTS, 1999, *ob. cit.* p. 595.

²³⁷ Nos art.º(s) 2.º, 3.º e 4.º da Convenção, conjugados com os art.º (s) 5.º e 6.º do Segundo Protocolo.

²³⁸ A versão original, em francês, difere da tradução portuguesa constante na Resolução da Assembleia da República n.º 26/2000. Face ao original: «*Un nombre restreint de refuges destinés à abriter des biens culturels meubles en cas de conflit armé, de centres monumentaux et d'autres biens culturels immeubles de très haute importance (...)*» encontra discordância com a tradução portuguesa: onde não figura “centros monumentais e outros bens imóveis” e refere bens de “grande importância”, contra bens de “importância muito elevada” segundo o original (“*très haute importance*”), não traduzindo fielmente, permitindo-se a mesma graduação de importância atribuída ao sistema de proteção geral (alínea *a*) do art.º 1.º da Convenção).

²³⁹ A inclusão na Lista pode verificar-se sob impulso da Parte ou do Comité para a Proteção de Bens Culturais em caso de Conflito Armado, nos termos dos art.º (s) 24.º a 28.º do Segundo Protocolo.

²⁴⁰ O n.º 5 do art.º 8.º vem, contrariamente ao disposto no n.º 1, alínea *a*), do mesmo artigo, admitir condicionalmente que um bem cultural colocado próximo de um objetivo militar importante pode ser colocado sob proteção especial desde que a Parte, que no presente pede essa proteção, se comprometa a não fazer uso do objetivo em causa em caso de conflito armado (ex.: gare ou aeródromo).

ou para proteger locais militares» (art.º 10.º do Segundo Protocolo). A imunidade para este sistema é garantida quando as Partes num conflito se abstêm de transformar os bens culturais em (I) alvo de ataque ou de (II) os utilizar a eles ou (III) às respetivas zonas imediatamente circundantes, para apoio à ação militar (art.º 12.º).

Caso os bens culturais deixem de preencher um dos critérios supramencionados, procede-se à suspensão ou cancelamento da proteção (art.º 14.º).

2.2. Proteção durante o conflito

A proteção reforçada de bens culturais durante o conflito, além das condições supramencionadas, está dependente da necessidade militar imperativa²⁴¹ da ação de forças militares, sempre que bens culturais forem selecionados como objetivo militar.²⁴²

Como a redação do princípio da necessidade militar imperativa na Convenção se apresentava vago, o Segundo Protocolo veio introduzir um condicionamento efetivo ao estabelecer um critério para dar conteúdo ao princípio, reforçando o seu sentido e eficácia. O critério assenta em três parâmetros: (I) na delimitação na aplicação do princípio (art.º 6.º do Segundo Protocolo); (II) nas precauções em caso de ataque (art.º 7.º) e (III) nas precauções contra os efeitos das hostilidades (art.º 8.º).

Daqui decorre para o primeiro parâmetro, que o princípio da necessidade militar só pode ser invocado em duas situações: a primeira, com intuito de dirigir um ato de hostilidade contra os bens culturais, quando e enquanto, duas condições se verificarem: 1.º os bens culturais forem transformados em objetivo militar; e 2.º não existir qualquer alternativa exequível para obter uma vantagem militar semelhante (alínea *a*) art.º 6.º); a segunda

²⁴¹ Segundo HENCKAERTS, 1999, *ob. cit.* p. 598: citando Toman (nota 18): este princípio foi codificado primeiramente no Direito Internacional pelas Regulações de Haia de 1907, limitando a destruição ou captura da propriedade do inimigo às necessidades da Guerra. A Convenção incorpora esta noção uma vez que poucos instrumentos estabeleciam limites aplicáveis na condução das hostilidades. *Vide infra*, parág. 2.5. Resultados e discussão, onde é desenvolvida a problemática da necessidade militar imperativa no contexto do planeamento e execução de operações. Para concluir sobre o resultado da Conferência Diplomática de 1954 e das reuniões em março de 1997 e maio de 1998, que dão origem ao Segundo Protocolo, *Vide* HLADIK, Jan – The 1954 Hague Convention for the Protection of Cultural Property in the Event of Armed Conflict and the notion of military necessity. In IRRC, No. 835, 1999, pp. 621–635. *Vide*: FORREST, Craig J. S. – The Doctrine of Military Necessity and the Protection of Cultural Property During Armed Conflicts. [em linha]. In CWILJ, vol. 37, n.º 2, 2007, p. 177 – 219. [Consult. 20Jul17]. Disponível internet: <https://scholarlycommons.law.cwsl.edu/cgi/viewcontent.cgi?article=1132&context=cwilj>

²⁴² *Vide infra*, parág. 2.5. Resultados e discussão, onde é desenvolvida a problemática da definição de objetivo militar.

situação, com o intuito de utilizar bens culturais para fins passíveis de os expor à destruição ou à deterioração, quando e enquanto, não for possível optar entre essa utilização dos bens culturais e um outro método exequível para obter uma vantagem militar equivalente (alínea *b*) art.º 6.º).

Ainda no âmbito deste parâmetro, a disposição na alínea *d*) art.º 6.º obriga a que «*em caso de ataque baseado numa decisão tomada em conformidade com a alínea a*), *será dado prévia e eficazmente um aviso, sempre que as circunstâncias o permitam*».

No segundo parâmetro, enunciam-se medidas a serem adotadas tendo em consideração os bens culturais protegidos ao abrigo do art.º 4.º da Convenção (proteção geral) e que a seguir se resumem:

Medida 1: confirmar que os objetivos a atacar não são bens protegidos (alínea *a*) art.º 7.º).

Medida 2: selecionar meios e métodos de ataque, que evitem ou minimizem, danos causados incidentalmente (alínea *b*) art.º 7.º).

Medida 3: não lançar ataque quando se prevê que venha a causar incidentalmente danos «*excessivos à vantagem militar concreta e direta esperada*» (alínea *c*) art.º 7.º)

Medida 4: cancelar ou suspender ataque quando: (I) o objetivo é um bem cultural protegido pelo art.º 4.º da Convenção; (II) a previsão dos efeitos no objetivo são «*excessivos relativamente à vantagem concreta e direta esperada*» (alínea *d*) art.º 7.º).

No terceiro parâmetro, enunciam-se medidas contra os efeitos das hostilidades. As Partes devem: (I) retirar os bens culturais móveis das proximidades dos objetivos militares ou providenciar a proteção *in situ*; (II) e evitar colocar objetivos militares nas proximidades de bens culturais (art.º 8.º).

Analisadas e identificadas as medidas de proteção em conflito, examinaremos agora o caso particular das obrigações a que está sujeita a Parte que procede à ocupação de um território.

2.3. Proteção em caso de ocupação

A proteção em caso de ocupação tem por sujeito da obrigação a Parte que ocupa a totalidade ou parte de um território de uma outra parte, em relação ao território ocupado.

A Parte que ocupa está obrigada a proibir e impedir:

Medida 1: qualquer exportação, deslocação ou transferência de propriedade ilícitas de bens culturais (art.º 9.º, n.º 1 do Segundo Protocolo conjugado com Primeiro Protocolo).

Medida 2: qualquer escavação arqueológica, exceto quando tal seja absolutamente necessário para salvaguardar, registar ou conservar bens culturais. (art.º 9.º, n.º 2 do Segundo Protocolo).

Medida 3: qualquer alteração do uso de bens culturais, com o intuito de ocultar ou destruir testemunhos culturais, históricos ou científicos. (art.º 9.º, n.º 3 do Segundo Protocolo).

Terminada a enumeração das medidas da proteção jurídica assegurada pela Convenção e Protocolos, passamos à ResCSNU 2347 (2017), no sentido de identificarmos quais os tipos de proteção por ela garantidos.

2.4. Proteção segundo a ResCSNU 2347 (2017)

Ao abordarmos a Resolução do Conselho de Segurança, importa referir que entramos num contexto diferente daquele que é regido pelos tratados. Quer seja feita uma leitura sob a perspetiva jurídica (tratado *versus* resolução) quer seja feita segundo a tipologia dos conflitos (internacionais e não internacionais *versus* contraterrorismo), verificamos uma distinção. E essa distinção é marcada pelo nível de decisão e pelos meios, para neutralizar a destruição do património à dimensão global, contra a ameaça do terrorismo transnacional.

Assim, como em contexto de conflito armado, pela adesão a tratados são vinculados os Estados, o mesmo não se pode verificar em contexto de hostilidade com grupos terroristas, onde o acordo não é possível.

Ademais, a sua intensão deliberada e sistemática de destruição do património cultural, como anteriormente referimos, é uma tática de limpeza da identidade cultural, que através

da *jihad islâmica*²⁴³, pretende implantar o estado islâmico e criar um império que una toda a *umma*²⁴⁴.

A esta manobra *jihadista* global utilizando o terror em qualquer parte do planeta, corresponde uma resposta, também global, dirigida e coordenada pelo órgão responsável pela «*determinação da existência de qualquer ameaça à paz*»²⁴⁵.

É, portanto, a este nível e por este motivo, que cabe ao Conselho de Segurança, nos termos da Carta das Nações Unidas, «*tomar as medidas coletivas eficazes para prevenir e afastar ameaças à paz e reprimir os atos de agressão (...)*»²⁴⁶.

Desta forma, o Conselho de Segurança que se constitui como «*centro destinado a harmonizar a ação das nações*»²⁴⁷ para a manutenção da paz e segurança internacional, ao adotar a Resolução 2347 (2017), está a decidir sobre as medidas²⁴⁸ que deverão ser tomadas para tornar efetivas as suas decisões²⁴⁹.

Neste sentido, a Resolução surge como a primeira iniciativa do Conselho de Segurança para integrar e consolidar vários órgãos, agências internacionais e Estados, para a defesa do património cultural, numa estratégia global de combate ao terrorismo internacional e ao crime organizado²⁵⁰.

Admitindo que o efeito desejado pela Resolução seja o de negar, tanto às organizações terroristas como do crime organizado, o fluxo financeiro que procede da venda de património

²⁴³ *Jihad* é um termo árabe que significa “luta”, “esforço”. A jihad-islâmica é uma organização palestina nacionalista, de orientação fundamentalista, que surgiu na década de 70, na faixa de gaza, criada por estudantes egípcios que achavam a irmandade muçulmana moderada demais e não comprometida com a causa palestina. Vide ALMEIDA e SILVA, Teresa de – Islão e Fundamentalismo Islâmico no Contexto Político. In Revista de História das Ideias. Vol. 36, 2ª série, 2018, pp. 287-307; vide ELEUTÉRIO, Rui Pedro Fernandes – Estado Islâmico: As suas Técnicas, Táticas e Procedimentos e como se Combatem. Lisboa: AM, 2016 [Trabalho de Investigação].

²⁴⁴ *Umma* é o termo que significa “nação”, “comunidade”. É um termo que no islão se refere à comunidade constituída por todos os muçulmanos do mundo, unidos pela crença em Alá.

²⁴⁵ vide lanceiro (org.), 2017, ob. cit. p. 139: art.º 39.º, da carta das nações unidas.

²⁴⁶ Vide LANCEIRO (org.), 2017, ob. cit. p. 130: art.º 1, n.º 1 da Carta das Nações Unidas.

²⁴⁷ Vide LANCEIRO (org.), 2017, ob. cit. p. 130: art.º 1, n.º 4 da Carta das Nações Unidas

²⁴⁸ Vide *supra*, parág. 1.3 para confirmar as cinco medidas enunciadas.

²⁴⁹ Vide LANCEIRO (org.), 2017, ob. cit. p. 139: art.º 41 da Carta das Nações Unidas.

²⁵⁰ Vide JAKUBOWSKI, 2018, ob. cit. p. 22.

cultural, corrupção, lavagem de dinheiro e suborno²⁵¹, é inegável que o esforço de direção e coordenação de contraterrorismo se deva realizar *top-down*, pelo Conselho de Segurança.

Ademais, se em contexto de conflito armado, o espaço onde ele ocorre é limitado pelas fronteiras dos países contendores e numa configuração regional, em situação de terrorismo internacional, não existindo fronteiras territoriais, o alcance é planetário, exigindo decisão ao mais alto nível de uma Organização Internacional com poder e competência para tal.

Daqui resulta que para uma atuação global, as “recomendações” do Conselho de Segurança na Resolução se identificam explicitamente com o conceito de *global governance*²⁵², impulsionando o reforço da cooperação internacional, para o trabalho em rede de diversas organizações, agências e Estados²⁵³, num esforço de pesquisa e fluxo de informações²⁵⁴.

Face ao que antecede e considerando a análise já realizada sobre a Resolução²⁵⁵, entendemos que o tipo de proteção conferido nesta sede é do âmbito de política global (*Global Governance*) segundo quatro vetores. O Primeiro, consiste em reafirmar a importância e impulsionar os Estados a adotarem as convenções e implementarem as decisões de resoluções anteriormente tomadas²⁵⁶; o segundo vetor, no alinhamento de medidas de

²⁵¹ Vide ResCSNU 2347 (2017), Preâmbulo.

²⁵² Entenda-se *Global Governance, stricto sensu*, no combate ao terrorismo, pela posição que a UN Office of Counter-Terrorism têm assegurado na coordenação e implementação da sua estratégia global. «*The primary responsibility for the implementation of the United Nations Global Counter-Terrorism Strategy rests with Member States, and the United Nations has an important role in promoting coordination and coherence at the national, regional and global levels so as to best provide assistance to Member States, upon their request, for the balanced implementation of the Strategy*». [em linha]. In Report of the Secretary-General, Activities of the United Nations system in implementing the United Nations Global Counter-Terrorism Strategy, A/72/840, 28 June 2018. UN Office of Counter-Terrorism. [Consult. 3set18]. Disponível em: <https://www.un.org/counterterrorism/ctitf/en/reports>. Entenda-se *Global Governance, latu sensu*, segundo o conceito expresso em UNITED NATIONS. Committee for Development Policy – Global Governance and Global Rules for Development in the post-2015 era. Jun 2014: «*the relevance of the United Nations in global economic governance largely depends on how much Member States are willing to strengthen the Organization, so that it may become a more effective factor in global economic governance for implementing a post-2015 development agenda for the benefit of all*».

²⁵³ Vide ResCSNU 2347 (2017), Preâmbulo conjugado com parág. (s) 11 e 20: UNDOC (United Nations Office on Drugs and Crime), UNESCO, INTERPOL, WCO, Estados-membro e outras organizações internacionais relevantes.

²⁵⁴ Vide ResCSNU 2347 (2017), parág. 17 (e) e (f): para inter-ação com INTERPOL Database of Stolen Works of Art; UNESCO Database of National Cultural Heritage Laws; WCO ARCHEO Platform; UNODC portal SHERLOC, a fim de garantir informação para Analytical Support and Sanctions Monitoring Team.

²⁵⁵ Vide *supra*, parág. 1.3.

²⁵⁶ cf. Preâmbulo: «*Recalling the Convention for the Protection of Cultural Property in the Event of Armed Conflict of 14 May 1954 and its Protocols of 14 May 1954 and 26 March 1999, the Convention on the Means of Prohibiting and Preventing the Illicit Import, Export and Transfer of Ownership of Cultural Property of 14 November 1970,*

proteção que sejam comuns a todos os Estados²⁵⁷; o terceiro, a interação em rede, entre Estados, organizações internacionais e agências²⁵⁸; o quarto vetor, a implementação de uma comunicação eficiente e eficaz, através de fluxos de informação permanentemente disponíveis e atualizadas em bases de dados²⁵⁹.

Finalizado o exame sobre o conceito e tipos de proteção assegurado pela Convenção, pelos Primeiro e Segundo protocolos e pela ResCSNU 2347 (2017), prosseguiremos para a apresentação dos resultados e aspetos que identificámos como relevantes face ao regime jurídico interno de proteção do património.

2.5. Resultados e discussão

Relativamente aos aspetos relevantes obtidos pela análise dos instrumentos jurídicos, tendo em consideração os objetivos estabelecidos e resultados esperados, fica demonstrado que em sede da Convenção e Protocolos, identificámos três tipos de proteção jurídica com aplicabilidade em conflitos armados internacionais e conflitos armados não internacionais.

Relativamente à Resolução, considerámos classificá-la de proteção global com aplicabilidade na estratégia de contraterrorismo desenhada pela ONU. Neste contexto, há a considerar como relevante que o Direito Internacional Humanitário que se aplica exclusivamente a conflitos armados, não regula atos de terrorismo cometidos em tempo de paz^{260, 261}.

the Convention concerning the protection of the World Cultural and Natural Heritage of 16 November 1972, the 2003 Convention for the Safeguarding of the Intangible Cultural Heritage and the 2005 Convention on the Protection and Promotion of the Diversity of Cultural Expressions (...) Recalling its resolutions 1267 (1999), 1373 (2001), 1483 (2003), 1546 (2004), 2056 (2012), 2071 (2012), 2085 (2012), 2100 (2013), 2139 (2014), 2170 (2014), 2195 (2014), 2199 (2015), 2249 (2015), 2253 (2015) and 2322 (2016), as well as its Presidential Statement S/PRST/2012/26»; parág. 5.

²⁵⁷ cf. parág. 8., 9., 16 e 17, alíneas (a) a (j).

²⁵⁸ cf. parág. 6., 11., 12., 14.,

²⁵⁹ cf. parág. 10., 17. alíneas (e), (f); 20.

²⁶⁰ CICV, 2015, *ob. cit.* p. 81. Independentemente de os atos terroristas não serem incluídos no conceito de conflito armado em sede de DIH, eles estão sujeitos ao direito internacional e ao direito interno. Neste sentido *vide* art.º 8.º (crimes de guerra), n.º 2, alínea *ix*) do Estatuto do Tribunal Penal Internacional. In LANCEIRO (org.), 2017, *op. cit.* p. 621. No regime interno, *vide* art.º 15.º (crimes de guerra contra a propriedade) nos termos da Lei n.º 31/2004 de 22 de julho, que regula no quadro de conflito armado internacional e conflito armado não internacional; *vide* art.º 46.º (crimes de guerra contra o património) nos termos da Lei n.º 100/2003 de 15 de novembro (Código de Justiça Militar).

²⁶¹ *Vide supra*, Introdução. Conflitos armados.

Em sede de acordos, podemos diferenciar: a proteção geral, incluindo os bens culturais classificados de grande importância e caracterizados pelo art.º 1.º da Convenção; a proteção especial, que inclui um certo número de refúgios para abrigo de bens culturais móveis, centros monumentais e outros bens imóveis classificados de importância muito elevada; e por último, temos a proteção reforçada, que inclui o património da maior importância para a humanidade e estejam protegidos com medidas de carácter jurídico e administrativo que assegurem o mais alto grau de proteção, não sendo utilizados para fins militares.

Em sede da ResCSNU (2017), é dada proteção política com amplitude global, reforçando e impulsionando os Estados a adotarem os tratados *supra* e ainda, os demais acordos relacionados com a importação e exportação de bens culturais. Reafirmando cerca de quinze Resoluções adotadas anteriormente sobre contraterrorismo, o Conselho de Segurança está a garantir a proteção aos bens culturais, em toda a sua amplitude, contra uma das maiores ameaças do século XXI.

Consultar apêndice 4 – Quadro de referência dos tipos de proteção.

No âmbito das medidas de proteção em sede de acordos, identificámos e enumerámos as medidas a implementar em tempo de paz; medidas a implementar durante o conflito e medidas de proteção em caso de ocupação de território. Já em sede de Resolução, classificamos as medidas segundo os seguintes vetores: (I) no âmbito da ratificação de instrumentos jurídicos internacionais; (II) de fortalecimento institucional; (III) medidas legais e judiciais; (IV) inventariação e documentação; (V) cooperação judiciária internacional; (VI) medidas operacionais; e (VII) programas de educação e prevenção²⁶².

Consultar apêndice 5 – Listagem das medidas de proteção.

Do que precede, decorre que o terceiro objetivo de investigação [identificar as medidas de proteção do património cultural em caso de conflito armado inscritos nos instrumentos supracitados] foi atingido pela evidência demonstrada com a apresentação do quadro referencial de proteção e a listagem das medidas de proteção.

²⁶² Os vetores segundo os quais são classificadas as medidas em sede de ResCSNU 2347 (2017) estão expressas no relatório de implementação do Conselho de Segurança. *Vide* Implementation of Security Council Resolution 2347 (2017), S/2017/969, dated 17 november 2017.

Neste contexto, fica demonstrada a validação da hipótese 2: [H – 2 Estão identificadas as medidas de proteção do património cultural em caso de conflito armado H2[Y] decorrentes da Convenção de Haia de 1954, dos Primeiro H2[X1] e Segundo Protocolos H2[X2] e da Resolução 2347 (2017) de 24 de março, do Conselho de Segurança das Nações Unidas H2[X3] Convenção para a proteção dos bens culturais em caso de conflito armado (Haia de 1954)].

Da pesquisa realizada na base de dados da UNESCO, fica confirmada a inexistência de bens culturais nacionais sob proteção especial e sob proteção reforçada. Contudo, o Estado tem bens culturais que são classificados de património mundial. De acordo com a informação disponibilizada na mesma base de dados, o Estado tem, entre monumentos e sítios, um total de quinze bens culturais classificados de património mundial²⁶³. Tem ainda sob proposta vinte e um bens culturais datada de 2017²⁶⁴.

Relativamente ao plano de pesquisa, foram confirmados os quesitos 26 a 38.

À data, estão registados bens culturais do Azerbaijão, Bélgica, Chipre, Geórgia, Itália, Lituânia e Mali que têm bens culturais sob proteção reforçada²⁶⁵.

Neste acesso tomámos também conhecimento, que a responsabilidade primária das autoridades portuguesas para a implementação da Convenção para a Proteção do Património Mundial, Cultural e Natural (1972), é de Luís Pinho Lopes da DGPC²⁶⁶.

²⁶³ Região Demarcada do Alto Douro (2001); Zona Central da Cidade de Angra do Heroísmo nos Açores (1983); Convento de Cristo em Tomar (1983); Paisagem Cultural de Sintra (1995); Fronteira da Guarnição de Elvas e suas Fortificações (2012); Centro Histórico de Évora (1986); Centro Histórico de Guimarães (2001); Centro Histórico do Porto, Ponte Luiz I e Mosteiro da Serra do Pilar (1996); Paisagem da Cultura da Vinha da Ilha do Pico (2004) Mosteiro de Alcobaça (1989); Mosteiro da Batalha (1983); Mosteiro dos Jerónimos e Torre de Belém em Lisboa (1983); Locais de Arte Rupestre Pré-Histórica no Vale do Côa e Siega Verde (1998,2010); Universidade de Coimbra - Alta e Sofia (2013); Floresta Laurissilva da Madeira (1999). [em linha]. [Consult: 5 set 2018]. Disponível internet: <http://whc.unesco.org/en/statesparties/pt>

²⁶⁴ Centro Histórico de Guimarães e Zona de Couros (extensão); Lisboa Histórica, Cidade Global; Montado, Paisagem Cultural; Edifício Real de Mafra - Palácio, Basílica, Convento, Jardim do Cerco e Parque de Caça (Tapada); Rota de Magalhães Primeiro pelo mundo; Santuário do Bom Jesus do Monte em Braga; Vila Viçosa, cidade ducal renascentista; Ilhas Selvagens; Fortificações abarrotadas da "Raia"; Aqueduto das Águas Livres; Rotas de Santiago de Compostela: Rotas em Portugal ; Centro de Produção Romana de Salga e Conservação de Peixes em Tróia; Conjunto de Arquitectura de Álvaro Siza em Portugal; Costa Sudoeste; Lisboa Pombalina; Deserto das Carmelitas Descalças e Conjunto Construído do Palácio-Hotel no Bussaco; Sede e Jardim da Fundação Calouste Gulbenkian; Levadas da Madeira; Cume Meio Atlântico; Sites de Globalização. [em linha]. [Consult: 5 set 2018]. Disponível internet: <http://whc.unesco.org/en/statesparties/pt>

²⁶⁵ cf. UNESCO – List of Cultural Property Under Enhanced Protection, 2017. [em linha]. [Consult: 6 Junho 2018]. Disponível internet: http://www.unesco.org/culture/1954convention/pdf/Enhanced-Protection-List-2017_EN.pdf

²⁶⁶ Vide Periodic Reporting, Cycle 2, Section 1, 2014. [em linha]. [Consult: 12 junho 2017]. Disponível internet: <http://whc.unesco.org/en/statesparties/pt/documents/>

No que diz respeito aos aspetos mais relevantes do objeto de investigação apresentamos a seguinte síntese crítica sobre o alinhamento dos sistemas de proteção nacional com o sistema internacional, a problemática da definição de objetivo militar e necessidade militar imperativa.

Responderemos ainda às questões derivadas: se existe um sistema jurídico nos Exércitos que assegure a proteção do património cultural em caso de conflito armado? (QD 3); e que proteção, face à ameaça de grupos terroristas? (QD 4).

Sobre o alinhamento do sistema de proteção nacional com o sistema internacional.

Toman²⁶⁷ chama à atenção sobre o aumento do nível de proteção que é conferido do sistema de proteção geral para o especial: passa-se de uma grande amplitude de tipologias de bens, sendo estes classificados como bens de “grande importância” (art.º 1.º da Convenção) (proteção geral), para uma diminuição de bens (refúgios, centros monumentais e outros bens), classificados de “importância muito elevada” (art.º 8.º). No sistema de proteção reforçada, são considerados os bens que constituem “património cultural de maior importância para a humanidade” (art.º 10.º do Segundo Protocolo). Sendo que a proteção especial, é concedida aos bens através da sua inscrição no Registo Internacional de Bens Culturais sob Proteção Especial (n.º 6 do art.º 8.º da Convenção) e a proteção reforçada requer aprovação do Comité para a Proteção de Bens Culturais em caso de Conflito, no sentido de ser inscrita na Lista de Bens Culturais sob Proteção Reforçada (art.º 27.º do Segundo Protocolo).

No regime jurídico interno, a proteção do património²⁶⁸ obedece à classificação de: interesse nacional, interesse público e interesse municipal, com dois registos distintos.²⁶⁹ No confronto entre os dois sistemas ²⁷⁰, verificamos que não existe alinhamento possível, uma

²⁶⁷ Vide TOMAN, 1994, *ob. cit.* pp. 117, 120.

²⁶⁸ cf. art.º 16.º da Lei n.º 107/2001, de 8 setembro: considera que a proteção do património assenta na classificação e inventariação.

²⁶⁹ cf. art.º 15.º da Lei n.º 107/2001, de 8 setembro: também designado de monumento nacional para bens imóveis e tesouro nacional para bens móveis.

²⁷⁰ No sistema internacional, como exposto anteriormente, classificam-se os bens culturais em proteção geral (grande importância), proteção especial (importância muito elevada) e proteção reforçada (maior importância para a humanidade).

vez que no regime interno não existe a categorização segundo grau de importância (grande importância, importância muito elevada e de maior importância para a humanidade).

Interessa neste ponto, e considerando ainda a observação de Toman²⁷¹ ao referir a existência de confusão de certos países sobre a inscrição no Registo de proteção especial, de estudar a forma de proceder ao alinhamento dos bens sob proteção nas listas nacionais com o Registo e Lista acima considerados.

Sobre a problemática da definição de objetivo militar. A consideração de objetivo militar, no âmbito jurídico e constante no art.º 8 da Convenção, constitui a primeira tentativa de introduzir a codificação no campo do Direito Internacional para a proteção do património cultural.²⁷² Para Henckaerts,²⁷³ a definição que viria a ser adotada no Segundo Protocolo, deveria equilibrar as necessidades militares com as necessidades humanitárias. O princípio por ele encontrado para chegar à redação da definição pode-se enunciar da seguinte forma: os bens culturais, porque são geralmente propriedade civil, não deverão ser atacados.²⁷⁴ Se são atacados, é porque se tornaram objetivo militar, logo, há que considerar a necessidade militar de intervenção. Conclui-se, portanto, que a noção de objetivo militar está agregada a de necessidade militar imperativa.

A definição aprovada consta do art.º 1 do Segundo Protocolo, que considera objetivo militar *«um objeto que, pela sua natureza, localização, finalidade ou utilização, contribui de modo eficaz para uma ação militar e cuja destruição total ou parcial, captura ou neutralização, nas circunstâncias de cada caso, proporciona uma vantagem militar clara»*.

Segundo Henckaerts, esta definição fundamenta-se em dois critérios: o primeiro, que agrega natureza, localização, finalidade e uso; o segundo, a vantagem militar que se obtém com a destruição, captura ou neutralização de bens culturais.²⁷⁵

O'Keefe considera, segundo as regras elaboradas no *Military Manual*, que dificilmente se poderá considerar a natureza, a localização e a finalidade dos bens culturais como objetivo

²⁷¹ Vide TOMAN, 1994, *ob. cit.* p. 132.

²⁷² Vide TOMAN, 1994, *ob. cit.* p. 124.

²⁷³ Vide HENCKAERTS, 1999, *ob. cit.* pp. 599-601.

²⁷⁴ Henckaerts toma como referência o art.º 52(2) do Protocolo I Adicional (1977) às Convenções de Genebra de 12 de agosto de 1949 relativo à proteção de vítimas dos conflitos armados internacionais.

²⁷⁵ Vide HENCKAERTS, 1999, *ob. cit.* p. 600.

militar para sustentar uma ação militar. Apenas o uso o justificará. Os mesmos autores sustentam, em consonância com a definição, que se deve atender particularmente a que o objetivo deve “contribuir de modo eficaz para ação militar” e garantir uma “vantagem militar clara”.²⁷⁶

Não é, pois, de ficar surpreso quando Henckaerts admite as objeções que vieram dos *military legal advisers*²⁷⁷ e das diversas delegações dos países pertencentes à NATO nas negociações, em particular sobre a necessidade de inscrever o parâmetro de “localização”²⁷⁸. Da leitura supracitada fica-se com a ideia da tensão existente dos vários participantes nas reuniões aquando da preparação do texto, onde se acabou por aceitar a definição com duas leituras distintas²⁷⁹: para a UNESCO, o “objeto” é materializado pelos bens culturais; para as Partes, o “objeto” também o é, no âmbito do Protocolo, mas ficará refém de aplicação noutros tipos de operações militares. Servindo ainda a definição para satisfazer duas posições: aos que entendiam que o objetivo militar é caracterizado pela natureza, finalidade e localização e, a outra posição, que considera apenas o uso do objeto.²⁸⁰ Três evidências se demonstram: (I) consta no *U.S. Department of Defense Law War Manual*²⁸¹ que «*from the legal perspective, such objects are either military objectives or they are not; there is no intermediate category. If an object is a military objective, it is not a civilian and may be made the object of attack*»; (II) o princípio que Henckaerts formulou [*vide supra*]: “os bens culturais, porque são geralmente propriedade civil, (...)”; (III) a dificuldade em aceitar que os bens culturais possam ser selecionados pela sua natureza, finalidade ou localização.

Sobre a problemática da necessidade militar no contexto das operações militares.

Henckaerts reconhece que uma proibição absoluta do uso do património cultural para ações

²⁷⁶ O’KEEFE, Roger [*et al.*] – Protection of Cultural Property. Military Manual. Paris: UNESCO Publishing, 2016, pp. 26; 27.

²⁷⁷ Vide ICRC – Legal Advisers in Armed Forces. ICRC: Advisory Service, s/d.

²⁷⁸ Vide HENCKAERTS, 1999, *ob. cit.* pp. 600; 603.

²⁷⁹ O’KEEFE, 2006, *ob. cit.* pp. 252-254: o autor concorda com Henckaerts e descreve as dificuldades nas negociações: «*opinion was sharply divided at the conference between those states which supported reference to cultural property which ‘has, by its use, become a military objective’, feeling that “nature”, “purpose” and/or “location” were not on their own sufficient to define a military objective (...) those states favouring the lower standard are free to hold that cultural property can become a military objective under article 6(a)(i) by virtue of its nature, location or purpose, in addition to its use. At the same time, states supporting the higher standard are not precluded from maintaining that only its use can make cultural property a military objective*».

²⁸⁰ Sobre o objetivo militar *vide* U.S. Department of Defense Law War Manual, 2015, pp. 205-216.

²⁸¹ Vide U.S. Department of Defense Law War Manual. Washington: General Counsel of the Department of Defense, 2015, p. 205.

militares é difícil de ser concebida, motivo pelo qual, o Segundo Protocolo possibilita a sua invocação, quando e enquanto não existir outra opção e outro método aplicável para obter vantagem militar equivalente (art.º 6.º alínea *b*), do Segundo Protocolo). Temos, por conseguinte, que a derrogação das disposições do art.º 4.º, n.º 1 da Convenção, *i. e.*, o levantamento da imunidade de que gozam os bens culturais disposta no art.º 11.º da Convenção, só pode ser realizado mediante decisão de um oficial comandante de unidade militar.

Neste sentido, a imunidade é levantada pela decisão do comandante de Batalhão ou do comandante de unidade de escalão superior, para ataque ou utilização de património cultural, no caso de proteção geral (art.º 6.º, alínea *c*) do Segundo Protocolo) e pelo comandante de Divisão ou escalão superior, no caso de bens sobre proteção especial (art.º 11.º, n.º 2 da Convenção)^{282, 283}.

A leitura direta dos instrumentos jurídicos sobre a necessidade militar imperativa, em particular, o critério e escalões de decisão (Batalhão e Divisão, ou escalão superior) para levantamento de imunidade dos bens culturais, conduz a um entendimento muito limitado sobre o nível de responsabilidade, o processo de planeamento e execução de operações militares e o correspondente cuidado que a hierarquia de comando militar asseguram ao valor patrimonial. Aliás, pela sua leitura, as disposições apenas se aplicam em período de execução das operações, deixando a ideia de estarem eximidos de responsabilidade, tanto ao nível do Departamento de Defesa (DoD), como aos escalões estratégicos de comando, comandantes de Teatro de Operações e Comandos Operacionais²⁸⁴.

Neste sentido, demonstramos que existe uma estrutura militar hierarquizada acima do escalão Divisão, que conjugando as suas responsabilidades e adotando um processo de

²⁸² cf. HENCKAERTS, Jean Marie – New rules for the protection of cultural property in armed conflict: the significance of the Second Protocol to the 1954 Hague Convention for the Protection of Cultural Property in the Event of Armed Conflict. In IRRC, No. 835, 1999, p. 606. O autor refere ainda, que a decisão pode ser tomada ao nível de comando de unidade de escalão inferior a Batalhão, quando não for possível agir de outra forma.

²⁸³ *Vide supra*, parág. 2.2. Proteção durante o conflito, onde são apresentados os critérios de ataque e utilização do património cultural.

²⁸⁴ *Vide* ICRC – Handbook on International Rules governing Military Operations, 2012, p. 259: «*The term “commander” means military superiors, whether officially appointed or effectively acting as commanders, who are responsible for the conduct of their subordinates. It includes the entire range of commanders, from highlevel strategic leaders down to those non-commissioned members of the armed forces with only a few subordinates under their command*».

planeamento desde o nível estratégico, asseguram a salvaguarda e o respeito do património cultural. Para tal, tomamos a título de exemplo, um Estado.

Os Estados Unidos da América (EUA) têm a capacidade de projetar poder e força militar em todos os locais do planeta e estão envolvidos em várias operações em simultâneo. Por este motivo o tomamos como exemplo para análise.

Vejamos como têm organizado as várias áreas de responsabilidade atribuídas a determinados Comandos militares e o seu dispositivo militar em tempo de paz, para verificarmos qual o organismo responsável pela defesa do património cultural e a sua dependência na estrutura militar.

O Comando Conjunto-Combinado das Forças Armadas Americanas (CENTCOM) tem na sua dependência seis comandos regionais de combate²⁸⁵ (fig. 11) e três comandos funcionais de combate²⁸⁶, com áreas de responsabilidade, forças militares e meios atribuídos.



Figura 11 – Estrutura de Comando das Forças Armadas dos Estados Unidos

Autor: CENTCOM vide: <http://www.centcom.mil/>

Na dependência do CENTOM, encontramos o *Combatant Command Historical/Cultural Advisory Group (CCHCAG)*²⁸⁷. O

²⁸⁵ Geographic Combatant Commands: U.S. Central Command, MacDill Air Force Base, Tampa, Florida (CENTCOM); U.S. Africa Command, Kelley Barracks, Stuttgart, Germany (AFRICOM); U.S. European Command, Patch Barracks, Stuttgart, Germany U.S. Northern (EUCOM); U.S. Command, Peterson Air Force Base, Colorado (NORTHCOM); U.S. IndoPacific Command, Camp H.M. Smith, Hawaii (INDOPACOM); U.S. Southern Command, Miami, Florida (SOUTHCOM), vide: <http://www.centcom.mil/ABOUT-US/COMPONENT-COMMANDS/>

²⁸⁶ Functional combatant commands: U.S. Special Operations Command, MacDill Air Force Base, Tampa, Florida SOCOM; U.S. Transportation Command, Scott Air Force Base, Illinois (TRANSCOM); U.S. Strategic Command, Offutt Air Force Base, Nebraska (STRATCOM), vide: <http://www.centcom.mil/ABOUT-US/COMPONENT-COMMANDS/>

²⁸⁷ Outra designação aceite é Combatant Command Cultural Heritage Action Group (CCCHAG) como explica Laurie W. Rush, no seu trabalho de investigação: [em linha] Heritage Forward: The Central Command Historical-Cultural Advisory Group. NY: Fort Drum, 2013. [consult.: 7 set2018]. Disponível internet: <http://www.dtic.mil/dtic/tr/fulltext/u2/a592284.pdf> («This project, sponsored by the DoD Legacy Resource Management Program, provided continuing support for the Central Command Historical/Cultural Advisory Group (CCHCAG) in its long-term efforts to provide cultural heritage awareness, education, and expertise to U.S. military personnel deploying to Iraq and Afghanistan. A key component of this effort was to provide explicit training on

CCHCAG é responsável pelo planeamento de longo prazo de todas as iniciativas relacionadas com a proteção do património cultural em caso de conflito armado no âmbito da Convenção de Haia de 1954 (aprovada pelo Congresso em 2008). Garante ainda a formação e treino especializado às forças militares que são projetadas para áreas de conflito, nomeadamente, as que se encontram de momento no Iraque e no Afeganistão.

Atualmente, os EUA dispõem de 686 bases militares distribuídas por 74 países (fig. 12)²⁸⁸, num total de 1,3 milhões de militares nas fileiras e 450 mil, nas bases e em operações fora dos EUA²⁸⁹.

Os EUA dispõem de doutrina muito desenvolvida e bem estruturada sobre o regime jurídico aplicado em conflitos e em particular, no que diz respeito à proteção do património cultural. Tanto o regime jurídico como a doutrina aplicável, são implementados numa estrutura de Comando a nível global, que prevê e prescreve, através da sua atividade de planeamento, sobre a categorização e seleção de objetivos militares em caso de conflito armado.

Vejamos agora, como os EUA dispõem a doutrina e o regime jurídico dos conflitos pelos diferentes níveis da guerra, desde o departamento de defesa (DoD) até ao nível das unidades de combate. Faremos esta demonstração pela identificação e enumeração de documentação aplicável aos vários escalões de comando.

Ao nível do governo, o regime jurídico aplicado a conflitos armados é objeto na publicação *U.S. Department of Defense Law War Manual*. Washington: General Counsel of the

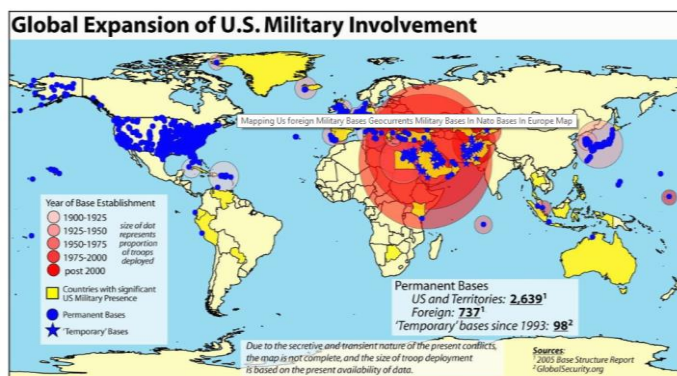


Figura 12 – Bases militares dos EUA

Autor: Kelly Mendonza (ago2018), vide <http://www.wscripts.net/>

Cultural Property Protection (CPP) in zones of armed conflict under the terms of the 1954 Hague Convention that was ratified by the U.S. Congress in 2008» op. cit. p. report documentation page).

²⁸⁸ cf. VINE, David – *Base Nation: How US Military Bases Abroad Harm America and the World*. New York: Metropolitan Books/Henry Holt, 2015.

²⁸⁹ cf. BROWN, Daniel ; GOULD, Skye – The US has 1.3 million troops stationed around the world. Here are the major hotspots, Aug. 31, 2017. [em linha]. In BUSINESS INSIDER. [Consult: 7 Set 2018]. Disponível internet: <https://www.businessinsider.com/us-military-deployments-may-2017-5>

*Department of Defense, 2015*²⁹⁰. Destacam-se, entre outras matérias nesta publicação, o capítulo II, parág. 2.2. Princípios, onde desenvolve o princípio da necessidade militar; o capítulo V, parág. 5.7. Objetivos militares; parág. 5.18. Proteção de património cultural durante as hostilidades; capítulo XI, parág. 11.19. Proteção do património cultural durante a ocupação; capítulo XVII, parág. Proteção do património cultural em conflitos armados não internacionais.

Ao nível estratégico e operacional²⁹¹, encontramos a *Joint Publication 5-0, Joint Planning, Joint Chiefs of Staff, 2017*. Destacamos no planeamento e execução da campanha militar o *Legal Program* (p. III-I). Nos requisitos de planeamento ao nível operacional (análise da missão), há a considerar as limitações operacionais. (I) como as Regras de Empenhamento; (II) as Regras do Uso da Força; (III) as restrições jurídicas às operações militares nos termos do direito interno e do direito internacional público; (IV) e dos acordos (p. IV-12). No apoio ao planeamento estratégico em termos jurídicos, encontramos *Joint Publication 1-04, Legal Support to Military Operations, Joint Chiefs of Staff, 2016*. Destacam-se as orientações e os processos de apoio ao planeamento jurídico estratégico e operacional (pp. II-2; II-6).

Ao nível tático²⁹², temos o *Field Manual 5.0. Army Planning and Orders Production, HQ of the Army, 2005* e o *Field Manual 1.4. Legal Support to the Operational Army, HQ of the Army, 2009*. No primeiro documento, encontramos as disposições para elaboração do apêndice 5 ao anexo E da Ordem de Operações, que comporta todos os aspetos jurídicos a ter em conta numa determinada operação, no segundo documento, destina-se ao apoio nas tarefas de planeamento e execução de assuntos jurídicos em conflito, a comandantes e assessores jurídicos integrados em todos os escalões táticos²⁹³.

²⁹⁰ cf. LOHR, Michael; GALLOTTA, Steve – Legal Support in War: The Role of Military Lawyers. In Chicago Journal of International Law. Vol. 4, Nr. 2, Article 14, 2003.

²⁹¹ Segundo a doutrina americana, define-se: «*strategic level of warfare is the level of warfare at which a nation, often as a member of a group of nations, determines national or multinational (alliance or coalition) strategic security objectives and guidance, then develops and uses national resources to achieve those objectives*»; por nível operacional: «*operational level of warfare is the level of warfare at which campaigns and major operations are planned, conducted, and sustained to achieve strategic objectives within theaters or other operational areas*», In DOD Dictionary of Military and Associated Terms, 2018.

²⁹² Por nível tático entenda-se: «*tactical level of warfare is the level of warfare at which battles and engagements are planned and executed to achieve military objectives assigned to tactical units or task forces*», In DOD Dictionary of Military and Associated Terms, 2018.

²⁹³ Desde Brigadas, Divisões, Corpos de Exército e Exército.

Em termos práticos, dois exemplos do esforço de implementação de medidas de proteção de bens culturais em caso de conflito armado podem ser apresentados. O primeiro, está relacionado com o diagnóstico sobre o estado de conhecimento do assunto nas unidades militares levado a efeito por Leedjia Svec²⁹⁴ e de Joris Kila e Christopher Herndon²⁹⁵; o segundo, a condução do treino operacional de unidades e de pessoal especializado, que decorre em Fort Drum²⁹⁶ a cargo da *10th Mountain Division*²⁹⁷.

Que proteção, face à ameaça de grupos terroristas? A resposta a esta questão é de capital importância. Uma vez que os grupos terroristas do estado islâmico estão “fora do alcance” de qualquer acordo, como aquele que se realiza entre os Estados segundo a CVDT I, está, portanto, excluída, a proteção jurídica. A única forma de proteção é aquilo que se designa por proteção física contra o terrorismo e sabotagem.

Nesta matéria há que intensificar o treino dos planos de segurança para os monumentos, conjuntos e sítios. Neste sentido e nos termos da Lei n.º 47/2004, n.º 7, alínea e), que estabelece a segurança como uma das funções museológicas, as disposições dos art.º 32.º ao 38.º obrigam à implementação de determinadas condições de segurança, à elaboração de planos e à sua interligação com as forças de segurança.

Mas ainda que exista esta regulação normativa e possamos considerar a segurança como aspeto de vital importância para qualquer instituição museológica. E ainda, que as opções para definição dos seus sistemas de segurança dependam da articulação e práticas interdisciplinares, que envolvem, em certa medida, as áreas de museologia, arquitetura, educação, administração, comunicação e pesquisa, verificamos a ausência, tanto de unidades

²⁹⁴ A pesquisa teve em vista responder às seguintes questões: «*What is the current state of understanding and training for military members with regard to cultural heritage?*»; *Do service members have the necessary skills to protect cultural property as they deploy worldwide? Do service members see the impact of cultural property protection on matters that range from equal opportunity to national security? What is the impact of cultural property training?* vide SVEC, Leedjia – Cultural Minefields: Cultural Heritage Training in the U.S. Military. Defense Equal Opportunity Management Institute: Directorate of Research Development and Strategic Initiatives, s/d.

²⁹⁵ Vide KILA, Joris D.; HERNDON, Christopher V. – Military Involvement in Cultural Property Protection. An Overview. [em linha]. In Joint Force Quarterly, vol. 74, 3rd Quarter. Washington: National Defense University Press, 2014, pp. 116-123. [Consult. 21Jul17]. Disponível internet: http://ndupress.ndu.edu/Portals/68/Documents/jfq/jfq-74/jfq-74_116-123_Kila-Herndon.pdf

²⁹⁶ Vide Fort Drum: <https://www.army.mil/drum>

²⁹⁷ Vide MILLS, Kristoffer – Integration of Cultural Property Protection into a Decisive Action Training Exercise. [em linha]. In Military Review. Army University Press, November-December, 2017, pp. 106-115 [Consult. 28Jun17]. Disponível internet: <https://www.armyupress.army.mil/>; vide: 10th Mountain Division: www.drum.army.mil/Pages/index.aspx

curriculares como cursos de formação específica, para a comunidade que se dedica à defesa do património.

Impõe-se, portanto, não apenas a instalação de sistemas de segurança que permitam a deteção da ameaça em tempo, mas sobretudo, a padronização de procedimentos e medidas a adotar, mediante o nível de ameaça estabelecido pelo Sistema de Segurança Nacional.

Encerramos a presente discussão com um dos pontos considerados como fragilidade da Convenção e implementados no Segundo Protocolo.

A criminalização e jurisdição. Sobre esta matéria iniciaremos com a análise das disposições na Convenção e Segundo Protocolo e finalizaremos com a criminalização de atos terroristas segundo a legislação nacional.

A Convenção determina no art.º 28.º que as Partes se obrigam a tomar, no quadro do seu sistema de direito penal, todas as medidas necessárias para que sejam encontradas e aplicadas as sanções penais e disciplinares às pessoas, qualquer que seja a sua nacionalidade, que cometeram ou deram ordem para cometer uma infração.

O Segundo Protocolo no art.º 15.º, define cinco atos que constituem uma violação grave e que requer a aplicação de sanção criminal, se cometidos intencionalmente e em violação da Convenção ou do Protocolo.

As disposições que definem as ações como objeto de sanção incluem: transformar um bem cultural sob proteção reforçada em objeto de ataque (n.º 1, al. a)); utilizar bens culturais sob proteção reforçada, ou respetivas zonas imediatamente circundantes para apoio à ação militar (n.º 1, al. b)); destruir ou apropriar-se de parte substancial dos bens culturais protegidos ao abrigo da Convenção e do Protocolo (n.º 1, al. c)); transformar os bens culturais ao abrigo da Convenção e do Protocolo em alvo de ataque (n.º 1, al. d)); roubar, pilhar ou apropriar-se ilegítimamente dos bens culturais protegidos ao abrigo da Convenção, ou praticar atos de vandalismo contra esses bens culturais (n.º 1, al. e)).

Ainda no mesmo art.º 15.º determina-se que cada Parte deve adotar as medidas que se revelem necessárias para tipificar como infração penal nos termos do seu direito interno (n.º 2). Daqui decorre que a definição das violações graves em sede de Protocolo, não são suficientes, *per se*, para assegurar a punição da infração. Neste sentido, concorda o Parecer

do Conselho Consultivo da PGR anteriormente referido (anexo 10), «*merecer ponderação a introdução dos tipos legais de crimes que contemplem especificamente os atos enunciados nas alíneas a) e b) do n.º 1 do art.º 15.º*»²⁹⁸.

Afirma Jean-Marie Henckaerts que as três primeiras violações correspondem às infrações graves da Convenção de genebra de 1949 e do Primeiro Protocolo Adicional e impõem aos Estados, o dever de processar ou extraditar qualquer indivíduo indiciado por quaisquer dessas violações com base na jurisdição universal²⁹⁹.

Seguindo o princípio da jurisdição universal obrigatória para infrações graves e segundo Henckaerts, os Estados devem estabelecer jurisdição não somente sob atos cometidos no seu território ou quando o réu é dessa nacionalidade, mas também quando o ato é cometido fora do seu território por um estrangeiro (art.º 16.º n.º 1). Ou seja, devem estabelecer jurisdição para processar ou extraditar estrangeiros que cometeram crimes de guerra fora do seu território e estão presentes no seu país³⁰⁰.

Fica excluído do regime de jurisdição universal obrigatória os membros das forças armadas e os nacionais de um Estado que não é Parte do Segundo Protocolo (art.º 16.º n.º 2, al. b)). Contudo, a extensão da exceção pode ser reduzida uma vez que os estados podem jurisdição que inclua esses membros por meio de lei nacional aplicável ou do Direito Internacional ou uso costumeiro (art.º 16.º n.º 2, al. a)).³⁰¹

Ainda sobre esta matéria e antes de passarmos ao caso dos atos de terrorismo, interessa recordar a necessidade de adaptação ao regime jurídico interno, das disposições

²⁹⁸ *Vide supra*, parág. 1.5. Resultados e discussão.

²⁹⁹ HENCKAERTS, 1999, *ob. cit.*

³⁰⁰ HENCKAERTS, 1999, *ob. cit.*

³⁰¹ Par aprofundamento temático *vide*, O'KEEFE, Roger – Cultural Property Protection and the Law of War Crimes. In NATO Legal Gazette, Issue 38, September 2017, pp. 40-49. [em linha] [Consult. 31Jul18]. Disponível internet: http://www.act.nato.int/images/stories/media/doclibrary/legal_gazette_38.pdf; FRULLI, Micaela – The Criminalization of Offences against Cultural Heritage in Times of Armed Conflict: The Quest for Consistency. [em linha]. In EJIL, vol. 22, Nr. 1, 2011, pp. 203-217. [Consult. 20Jul17]. Disponível internet: <http://www.ejil.org/pdfs/22/1/2130.pdf>; GOTTLIEB, Yaron – Criminalizing Destruction of Cultural Property: A Proposal for Defining New Crimes under the Rome Statute of the ICC. [em linha]. In Pen State International Law Review, vol. 23, Nr. 4, 2005, pp. 857-896. [Consult. 20Jul17]. Disponível internet: <http://elibrary.law.psu.edu/cgi/viewcontent.cgi?article=1663&context=psilr>

supramencionadas, tal como sustentado pelo Parecer da Procuradoria-geral da República anteriormente citado³⁰².

O crime de terrorismo encontra-se tipificado na Lei n.º 52/2003, de 22 agosto³⁰³ (Lei de combate ao terrorismo). A definição do crime de terrorismo resulta da conjugação do art.º 4.º ou art.º 5.º, com o art.º 3.º, e/ou, com o n.º 1 do art.º 2.º.³⁰⁴

De acordo com as disposições (art.º 2.º), constitui ato terrorista aquele que vise prejudicar a integridade e a independência nacionais, impedir, alterar ou subverter o funcionamento das instituições do Estado previstas na Constituição, forçar a autoridade pública a praticar um ato, a abster-se de o praticar ou a tolerar que se pratique, ou ainda intimidar certas pessoas, grupos de pessoas ou a população em geral, mediante:

a) Crime contra a vida, a integridade física ou a liberdade das pessoas;

b) Crime contra a segurança dos transportes e das comunicações, incluindo as informáticas, telegráficas, telefónicas, de rádio ou de televisão;

c) Crime de produção dolosa de perigo comum, através de incêndio, explosão, libertação de substâncias radioativas ou de gases tóxicos ou asfixiantes, de inundação ou avalanche, desmoronamento de construção, contaminação de alimentos e águas destinadas a consumo humano ou difusão de doença, praga, planta ou animais nocivos;

d) Atos que destruam ou que impossibilitem o funcionamento ou desviem dos seus fins normais, definitiva ou temporariamente, total ou parcialmente, meios ou vias de comunicação, instalações de serviços públicos ou destinadas ao abastecimento e satisfação de necessidades vitais da população;

e) Investigação e desenvolvimento de armas biológicas ou químicas;

f) Crimes que impliquem o emprego de energia nuclear, armas de fogo, biológicas ou químicas, substâncias ou engenhos explosivos, meios incendiários de qualquer natureza, encomenda ou cartas armadilhadas; sempre que, pela sua natureza ou pelo contexto em que

³⁰² *Vide supra*, Capítulo I, parág. 1.5. Resultados e discussão.

³⁰³ Diploma alterado pela Lei n.º 59/2007, de 4 de setembro, pela Lei n.º 25/2008, de 5 de junho, pela Lei n.º 17/2011, de 3 de maio e pela Lei n.º 60/2015, de 24 de junho.

³⁰⁴ Para os casos em que o ato é praticado em território nacional ou for dele.

são cometidos, estes crimes sejam suscetíveis de afetar gravemente o Estado ou a população que se visa intimidar.

Na prática dos atos supramencionados e de acordo com o n.º 1 do art.º 4.º e art.º 5.º da Lei n.º 52/2003, o crime é punido pena de prisão de 2 a 10 anos, ou com a pena correspondente ao crime praticado, agravada de um terço nos seus limites mínimo e máximo, se for igual ou superior àquela, não podendo a pena aplicada exceder o limite referido no n.º 2 do art.º 41.º do Código Penal (25 anos).

Terminada a identificação dos tipos de proteção conferidos pelos instrumentos jurídicos, a problemática do alinhamento do sistema de proteção nacional com o internacional e o exame da necessidade de proteção física contra a ameaça terrorista, o regime criminal e sancionatório, da Convenção e do Segundo Protocolo, passamos agora a análise sobre a implementação das medidas de proteção pelo Estado.

Capítulo III

IMPLEMENTAÇÃO DAS MEDIDAS DE PROTEÇÃO

O objetivo deste capítulo é determinar se o Estado português procedeu à implementação das medidas de proteção dos bens culturais regulados pelos instrumentos jurídicos internacionais em caso de conflito armado.

Para verificar a implementação das medidas de proteção, teremos de responder *a priori* a duas questões derivadas:

QD 1: quem tem responsabilidade sobre a implementação? *i.e.*, qual o departamento, serviço, organismo, órgão, ou entidade que tem competências atribuídas;

QD 2: como se procede à implementação? *i.e.*, qual o modelo de gestão³⁰⁵ que operacionaliza a implementação das medidas de proteção.

Sendo o contexto de conflito armado, iniciaremos com a análise sobre a [3.1.] estratégia de defesa nacional e prosseguiremos para a verificação da existência de [3.2.] estratégias sectoriais³⁰⁶, concluindo sobre a implementação das medidas de proteção.

Encerraremos o capítulo com a apresentação dos resultados de investigação e a discussão sobre a gestão estratégica na administração pública.

3.1. Estratégia de Defesa Nacional e a proteção de bens culturais em caso de conflito armado

3.1.1. O Regime jurídico da Defesa Nacional

A Política de Defesa Nacional (PDN) é regulada pela Constituição da República Portuguesa (CRP), pela Lei da Defesa Nacional (LDN)³⁰⁷, pelo Conceito Estratégico de Defesa Nacional (CEDN)³⁰⁸, sendo as orientações fundamentais definidas em Programa do Governo (PGOV)³⁰⁹.

Nos termos da Constituição «*a defesa nacional tem por objetivos garantir (...) a independência nacional, a integridade do território e a liberdade e a segurança das populações*

³⁰⁵ *Vide supra*, Introdução. Gestão estratégica.

³⁰⁶ *Vide supra*, Introdução. Gestão estratégica.

³⁰⁷ Lei Orgânica n.º 1-B/2009, de 7 de julho.

³⁰⁸ *Vide* anexo 13 – RCM n.º 19/2013, de 21 de março.

³⁰⁹ *Vide* art.º 4.º e art.º 6.º da Lei n.º 1-B/2009.

*contra qualquer agressão ou ameaça externas»*³¹⁰; sendo que, nos termos do seu art.º 9.º, compete ao Estado a tarefa fundamental de *«proteger e valorizar o património cultural»*.

Cabe ao Estado *«(...) assegurar a defesa nacional»*³¹¹ com todos os meios legítimos, dentro e fora do seu território, das zonas marítimas sob soberania ou jurisdição nacional e do espaço aéreo sob sua responsabilidade, através do exercício do direito de legítima defesa, para o que se reserva o recurso à guerra para os casos de agressão efetiva ou iminente, na salvaguarda do interesse nacional num quadro autónomo ou multinacional.³¹²

Compete ao Governo a condução da PDN que se operacionaliza a partir de um conjunto coerente de princípios, objetivos, orientações e prioridades fixados na CRP, na LDN, no PGOV e no CEDN, através da direção de órgãos e serviços da administração direta, e exercendo a tutela e superintendência, sobre os da administração indireta da defesa nacional.³¹³

A direção da atividade interministerial de execução da PDN é competência do Primeiro-Ministro, podendo ser delegada no Ministro da Defesa Nacional.³¹⁴

Cabe ao Ministro da Defesa Nacional³¹⁵ formular, conduzir, executar e avaliar a PDN e dos demais serviços, organismos, entidades e estruturas nele integrados.³¹⁶ Responde pela coordenação e orientação das ações relativas à satisfação dos compromissos internacionais decorrentes dos instrumentos de Direito Internacional, sem prejuízo das atribuições próprias do Ministério dos Negócios Estrangeiros.³¹⁷

O Ministério da Defesa Nacional (MDN), tem na sua dependência a Direção-Geral de Política de Defesa Nacional (DGPDN) que apoia a formulação, coordenação e execução da política de defesa nacional, o planeamento estratégico e as relações externas de defesa. Assume ainda, responsabilidades na adoção de metodologias que asseguram a integração, a

³¹⁰ Vide art.º 273.º, n.º 2 da Constituição.

³¹¹ Vide art.º 273.º, n.º 1 da Constituição.

³¹² Vide art.º 2.º, n.º 2 e n.º 4; art.º 3.º, da Lei n.º 1-B/2009.

³¹³ Vide art.º 12.º, n.º 1 e n.º 2 alínea f) da Lei n.º 1-B/2009.

³¹⁴ Vide art.º 13.º, n.º 2 alínea a) e n.º 3, da Lei n.º 1-B/2009.

³¹⁵ Exerce competências previstas no Decreto-Lei n.º 183/2014, de 29 de dezembro e Decreto-Lei n.º 146/2015, de 3 de agosto.

³¹⁶ Vide art.º 15, n.º 1 do Decreto-Lei n.º 251-A/2015, de 17 de dezembro.

³¹⁷ Vide art.º 2, n.º 2.º alínea h) do Decreto-Lei n.º 183/2014, de 29 de dezembro.

partilha de informação e a responsabilização das entidades que têm a seu cargo a implementação das diferentes linhas de ação, através de estratégias sectoriais específicas do CEDN, bem como a coordenação das componentes não militares da defesa nacional (...).³¹⁸

Ao Ministro da Cultura, compete formular, conduzir, executar e avaliar a política global na área da cultura e domínios com ela relacionados, designadamente, na salvaguarda e valorização do património cultural.³¹⁹

Tem na sua dependência o Gabinete de Estratégia, Planeamento e Avaliação Culturais (GEPAC)³²⁰ cuja responsabilidade é de «*coordenação, monitorização e avaliação das medidas e programas de política sectorial, bem como o planeamento estratégico*». ³²¹

Integrando a administração direta do Estado, na dependência do Ministério da Cultura (MC), e com competências específicas na área da proteção, encontramos também a Direção-Geral do Património Cultural (DGPC)³²². Tendo por missão «*assegurar a gestão, salvaguarda (...) dos bens que integram o património cultural imóvel, móvel, e imaterial do País (...)*»³²³ tem ainda como atribuição específica «*assegurar o cumprimento das obrigações do Estado no domínio (...) da proteção do património cultural móvel e imóvel (...)*». ³²⁴Ademais, compete ao Diretor-geral «*definir as linhas de orientação e o plano estratégico*». ³²⁵

Em síntese, compete ao MDN e MC, no âmbito das suas competências e através dos seus órgãos e serviços da Administração Direta³²⁶, a DGPDN, o GEPAC e a DGPC respetivamente, formularem políticas e planos estratégicos sectoriais decorrentes da operacionalização do CEDN. E ainda, que essa formulação deve ser realizada através da implementação das diferentes linhas de ação definidas naquele conceito.

³¹⁸ cf. preâmbulo do Decreto-Lei n.º 184/2014, de 29 de dezembro, conjugado com art.º n.º 1 e 2.º alínea c) e d).

³¹⁹ Vide art.º 19, n.º 1 do Decreto-Lei n.º 251-A/2015, de 17 de dezembro. O MC dirige, entre outros, o Gabinete de Estratégia, Planeamento e Avaliação Culturais (GEPAC) e a Direção-Geral do Património Cultural (DGPC).

³²⁰ Tem o estatuto orgânico estabelecido pelo Decreto-Lei n.º 126-A/2011, de 29 de dezembro conjugado com Decreto-Lei n.º 47/2012, de 28 de fevereiro e da Portaria n.º 136/2012, de 10 de maio.

³²¹ GEPAC [em linha]. [Consult. 13Nov17]. Disponível: <http://www.gepac.gov.pt/estrategia-e-planeamento.aspx>

³²² Tem o estatuto orgânico estabelecido pelo Decreto-Lei n.º 115/2012, de 25 de maio.

³²³ Vide n.º 1 do art.º 2 do Decreto-Lei n.º 115/2012, de 25 de maio.

³²⁴ Vide n.º 2, alínea a) do art.º 2, do Decreto-Lei n.º 115/2012, de 25 de maio.

³²⁵ Vide n.º 4, alínea 1, a) do art.º 2, do Decreto-Lei n.º 115/2012, de 25 de maio.

³²⁶ A Administração direta do Estado integra todos os órgãos, serviços e agentes integrados na pessoa coletiva Estado que, de modo direto e imediato e sob dependência hierárquica do Governo, desenvolvem uma atividade tendente à satisfação das necessidades coletivas.

Conclui-se, portanto, que para verificar qual a Estratégia para a proteção de bens culturais em caso de conflito armado, teremos que analisar, tanto da DGPDN, como do GEPAC e da DGPC, os seus planos estratégicos sectoriais e verificar se foram consideradas linhas de ação ou objetivos que materializem a implementação das medidas de proteção.

Verificação esta, que será realizada após análise do CEDN, permitindo-nos desta forma, concluir sobre o alinhamento das estratégias sectoriais com as linhas de ação do Conceito.

3.1.2. Análise do Conceito Estratégico de Defesa Nacional 2013

A Grande Estratégia³²⁷, ou Estratégia de Defesa Nacional do Estado, é formalizada em documento próprio que, decorrente do atual regime jurídico, é materializada no CEDN. Aprovado por Resolução do Conselho de Ministros (RCM), a sua execução é assegurada pelo Ministro da Defesa Nacional³²⁸ em conjunção com os outros ministros, no que diz respeito à componente não militar da defesa nacional.³²⁹

Com a análise do CEDN, pretende-se verificar se foram dadas orientações específicas para elaboração de Estratégia Sectorial para a defesa do património cultural em caso de conflito armado, ou se apresenta linha de ação sob a qual deva ser elaborada a respetiva estratégia.

O atual CEDN (2013)³³⁰ aprovado, sob a designação de Conceito Estratégico de Segurança e Defesa Nacional, pela RCM n.º 19/2013 de 21 de março, constitui o instrumento principal, para orientar o Ciclo de Planeamento Estratégico Nacional³³¹ e elemento catalisador, para mobilizar os recursos nacionais a empenhar na Segurança e Defesa. Tem uma

³²⁷ *Vide supra*, Introdução.

³²⁸ *Vide* art.º 14.º, n.º 3 alínea j) da RCM n.º 19/2013, de 21 de março.

³²⁹ *Vide* art.º 15.º, n.º 1 da RCM n.º 19/2013, de 21 de março.

³³⁰ Desde 1976, esta é a quarta revisão do CEDN. Os CEDN de 1985 (muito marcado pelo contexto da Guerra Fria), o CEDN1994 (pós queda do Muro de Berlim e implosão da URSS, reforço das Missões de Paz da ONU, Tratado de Maastrich e o novo Conceito Estratégico da NATO de 1991), o CEDN2003 (marcado pelos atentados de 11 de setembro de 2001, pelo terrorismo transnacional, pelo Conceito Estratégico da NATO de 1999 e pela invasão do Iraque).

³³¹ *Vide* parág. 4. da RCM n.º 19/2013, onde considera que a necessidade de estabelecer Objetivos Nacionais Conjunturais, que “permitem uma consistente elaboração do Planeamento Estratégico”. Daqui decorre que o CEDN constitui o instrumento principal para iniciar o Ciclo de Planeamento Estratégico; *vide* ainda Luís António Flor Ruivo – Conceito Estratégico de Defesa Nacional. Contributos para uma revisão. Trabalho de Investigação Individual. Pedrouços: IESM, 2010.

natureza multidisciplinar e transversal aos sectores político, económico, social, militar, ecológico e cultural.

Desenvolve-se segundo três vetores de ação³³² (soberania; vulnerabilidades; recursos/oportunidades) que agregam linhas de ação³³³, cuja implementação concorre para a consecução de objetivos nacionais permanentes e conjunturais do Estado.³³⁴

Definindo os aspetos fundamentais da estratégia global a adotar para a consecução dos objetivos da política de segurança e defesa nacional³³⁵, o CEDN identifica-se com a Estratégia Nacional do Estado. Com uma amplitude nunca antes adotada³³⁶, agregando todas as ações com o objetivo final de proteger a nação portuguesa, é de evidenciar que pela primeira vez e no âmbito da formulação dos conceitos estratégicos, foi estabelecida a salvaguarda do património material e imaterial como interesse nacional.³³⁷

Ligando os fins e as ações, aos meios, o CEDN constitui-se como referencial para a articulação das prioridades do Estado e para o alinhamento das estratégias subordinadas públicas e privadas.

Nos termos do CEDN, é imperativo que a sua operacionalização e controlo estejam alinhadas com as melhores práticas internacionais, adotando-se metodologias e ferramentas modernas de gestão estratégica e de gestão de projetos.³³⁸

³³² Vetor de ação é uma orientação estratégica, agrupando várias linhas de ação, que materializa o cumprimento dos objetivos.

³³³ Linha de ação, ou linha de ação estratégica é a temática que norteia a estratégia.

³³⁴ Vide RCM n.º 19/2013 vide anexo, VI. Vide apêndice 6 – Resumo do CEDN 2013.

³³⁵ Nos termos da Constituição, mantém-se a dicotomia entre segurança interna (art.º 272.º) e segurança externa (art.º 273.º). Luís Fontoura elabora sobre o que é o conceito de segurança. Fundamenta a necessidade de um conceito de segurança “alargado” que “enriqueça o quadro normativo-constitucional de referência em termos de legitimação e de legitimidade das Forças Armadas e das Forças de Segurança”. Neste conceito que o denomina de Conceito Estratégico de Segurança e Defesa Nacional (CESDN), e que espera a “correção jurídica e conceptual”, sustenta um «*conceito de segurança, mais amplo que o de defesa nacional, permitindo convocar, com legitimidade todos os ramos do saber e do agir, pois é pluridisciplinar, englobando tudo o que, em todos os planos, possa contribuir para manter a nação forte e disposta a bater-se pela sua sobrevivência (...)*» in FONTOURA, Luís – Segurança e Defesa Nacional. Um Conceito Estratégico. Coimbra: Almedina, 2013, p. 40-43.

³³⁶ O contexto geopolítico conjugado com a conjuntura económica internacional, caracterizados por um espectro de riscos e ameaças mais complexo e turbulento, justificaram a elaboração de novo CEDN. Assenta num referencial de Segurança e Defesa mais alargada e abrangente. Alargada, sob o ponto de vista territorial e abrangente, na medida em que agrega as dimensões política, económica, social, ecológica e cultural.

³³⁷ Vide RCM n.º 19/2013 vide anexo, VII.

³³⁸ Vide FONTOURA, 2013, *ob. cit.* p. 130. O autor revela sobre este ponto uma preocupação fundamental relativamente à coordenação e que não foi transcrita na sua totalidade para o corpo da RCM n.º 19/2013. Para Fontoura, «a operacionalização das linhas de orientação propostas requer uma permanente e efetiva

Estas ferramentas permitirão, além de assegurar a integração, a partilha de informação e responsabilização das entidades que têm a seu cargo, garantem ainda a implementação das diferentes linhas de ação através de estratégias sectoriais específicas.³³⁹ Esta disposição apela à necessidade de elaboração de «*conceitos estratégicos derivados que serão inspiração, guias e diretores da múltipla vivência do Estado traduzida nos seus agentes*».³⁴⁰

Estruturado em sete capítulos, o CEDN inicia com uma introdução onde apresenta a razão do novo conceito em função das alterações conjunturais, impondo inesperados e importantes condicionamentos; o capítulo II, aborda a fundamentação do conceito em valores e interesse nacionais, destacando como elementos essenciais da estratégia nacional: a diplomacia, as Forças Armadas, o desenvolvimento das capacidades e redução das vulnerabilidades nacionais, a restauração da estabilidade financeira e a valorização da qualidade das informações estratégicas; o capítulo III, debruçando-se sobre o contexto internacional, ilustra as grandes tendências do sistema internacional, particularizando os contextos de segurança regionais e identificando as ameaças e riscos no ambiente de segurança global, detalha aquelas com impacto na segurança nacional; segue-se depois o capítulo IV dedicado à caracterização de Portugal no mundo, nomeadamente, a sua inserção estratégica e delimitação dos espaços de interesse nacional, a necessidade de integração no sistema multilateral de defesa (segurança cooperativa e alianças); no capítulo V procede-se à contextualização nacional, com a enumeração das vulnerabilidades e dos ativos nacionais; são identificados os princípios de segurança e defesa, estabelecidos os objetivos nacionais permanentes e os objetivos conjunturais para onde deverão concorrer os vetores e linhas de ação estratégica definidos no capítulo VI. *In fine*, surge o capítulo VII, onde se assume o CEDN como a Estratégia Nacional do Estado, constituindo-se como referencial essencial para o alinhamento das estratégias subordinadas.

coordenação interministerial e que só assim se garantirá a necessária consonância de esforço entre os restantes instrumentos desta estratégia, designadamente os diplomáticos, os militares, os das informações, os judiciais, os da proteção civil, os da segurança interna, os de resiliência das organizações públicas e privadas, e os económico-financeiros» (p. 130). E neste sentido sugeriu «*a criação de uma entidade dependente exclusivamente do Primeiro-ministro que acompanhasse, no decorrer do tempo, o desenvolvimento e concretização destes conceitos*» (p. 16).

³³⁹ Vide RCM n.º 19/2013 vide anexo, parág. 4, conjugado com FONTOURA, 2013, *ob. cit.* p. 131.

³⁴⁰ Vide FONTOURA, 2013, *ob. cit.* p. 16.

Tendo o Conceito considerado a Proteção do Património Nacional como objetivo nacional permanente³⁴¹, seria absurdo não enquadrar a sua defesa em caso de conflito armado num determinado Vetor e linha de ação estratégica por ele definido. Dos três Vetores e linhas de ação apresentados, parece-nos evidente que a proteção do património deverá ser considerada no Vetor 1 (exercer soberania, neutralizar ameaças e riscos à segurança nacional) e segundo a linha de ação 6 (adequar as políticas de segurança e defesa nacional ao ambiente estratégico).³⁴²

Ficando desta forma confirmada a existência de orientação superior do Estado, compete aos Órgão ou serviços, para a operacionalização e controlo do Conceito, implementar a(s) diferente(s) linha(s) de ação através de estratégias sectoriais específicas.³⁴³

Verificar, portanto, a implementação das medidas de proteção requer que se conheçam as estratégias sectoriais. Assunto desenvolvido na próxima seção.

3.2. Das Estratégias sectoriais e instrumentos de gestão, à implementação das medidas de proteção

O ciclo de gestão de cada serviço da Administração Pública inicia-se com a *«fixação dos objetivos do serviço para o ano seguinte, (...) dos objetivos estratégicos plurianuais determinados superiormente (...), a elaboração do plano de atividades, incluindo os objetivos, atividades, indicadores de desempenho do serviço e de cada unidade orgânica»*.³⁴⁴

Os objetivos estratégicos traduzem linhas de ação do Estado, *i.e.*, as prioridades da ação dos Ministérios. Constituem finalidades que a organização deve prosseguir e atingir a médio e longo prazo. Já os objetivos anualmente fixados, devem corresponder aos objetivos operacionais, que se situam ao nível dos serviços e têm um horizonte de curto prazo³⁴⁵.³⁴⁶

³⁴¹ Vide RCM n.º 19/2013, vide anexo, parág. V, n.º 3.

³⁴² Vide RCM n.º 19/2013, vide anexo, parág. IV, n.º 1.

³⁴³ Estratégias Setoriais que serão fundamentadas em conceitos estratégicos derivados do CEDN. cf. RCM n.º 19/2013, vide anexo, parág. VI, n.º 4 conjugado com parág. VII.

³⁴⁴ Vide Lei n.º 66-B, de 28 de dezembro.

³⁴⁵ Conselho Coordenador da Avaliação de Serviços, vide <http://www.ccas.min-financas.pt/faq>

³⁴⁶ cf. Lei n.º 66-B, de 28 de dezembro, art.º 10.º: a avaliação de desempenho de cada serviço assenta num quadro de avaliação e responsabilização (QUAR), é mantido atualizado em matéria de planeamento, estratégia e avaliação de cada ministério, sendo publicado na página eletrónica do serviço

Face ao que antecede, pressupõe-se que, tanto nos Ministérios como as suas unidades orgânicas, e ainda, nas Direções e órgãos que deles dependem, se encontrem publicados os planos de atividades e planos estratégicos, de acordo com o disposto na Lei n.º 66-B, de 28 de dezembro.³⁴⁷

É portanto, na linha do contexto jurídico supramencionado, que iniciaremos a verificação sobre existência da estratégia setorial que integre a proteção do património cultural em caso de conflito armado ao nível da DGPDN/MDN, do GEPAC/MC e da DGPC/MC.³⁴⁸

A pesquisa foi inicialmente dirigida sobre as fontes primárias disponíveis na página eletrónica das entidades anteriormente mencionadas. Posteriormente, e pelo facto de não termos obtido o resultado esperado, procedemos a um pedido de informação, via correio eletrónico, aos Diretores-gerais e outras entidades. O plano de pesquisa a que nos referimos pode ser consultado em apêndice 2.

Sobre a existência de plano sectorial ao nível da DGPDN/MDN, concluímos que:

[1] Não apresenta plano estratégico;

[2] Do estudo realizado ao plano de atividades de 2018, tomamos conhecimento que os três objetivos estratégicos nele inscritos, são desdobrados em quatro objetivos operacionais, não se encontrando quaisquer referências a planos, programas, projetos, atividades ou a medidas de proteção dos bens culturais em caso de conflito armado.³⁴⁹

Sobre a existência de plano sectorial ao nível do GEPAC/MC, verificamos que:

[1] Não apresenta plano estratégico;

[2] Do estudo realizado ao plano de atividades de 2018, toma-se conhecimento que os quatro objetivos estratégicos nele inscritos, são desdobrados em vinte seis objetivos

³⁴⁷ QUAR, plano de atividades, relatório de atividades e relatório de contas.

³⁴⁸ *Vide supra*, seção 3.1.1. O Regime Jurídico da Defesa Nacional, onde se encontra fundamentada a seleção destes órgãos para verificação da existência de estratégia setorial.

³⁴⁹ Plano de Atividades 2018. DGPDN/MDN [em linha]. [consult. 12jul18]. Disponível em: <https://www.defesa.pt/Paginas/InstrumentosdeGestao.aspx>

operacionais, não se encontrando quaisquer referências a planos, programas, projetos, atividades ou a medidas de proteção dos bens culturais em caso de conflito armado.³⁵⁰

[3] É de evidenciar que no âmbito da UNESCO, «*continuará a acompanhar os trabalhos das várias Convenções, com particular acuidade as relativas à circulação, importação e exportação ilícitas de bens culturais*»³⁵¹. Contudo, não fica explícito o que deve ser entendido por «*acompanhar os trabalhos das várias Convenções*».

Sobre a existência de plano sectorial ao nível do DGPC/MC, verificamos que:

[1] ainda que se tenha referência da existência de Plano Estratégico 2015-2019, não o apresenta na página eletrónica;

[2] O estudo que nós elaborámos sobre os planos de atividades de 2017³⁵² e 2018³⁵³, e cujo horizonte temporal é de um ano, concluímos:

[a] No plano anual de atividades de 2017, verificamos a existência de um parágrafo cujo título é «*Dimensão Estratégica*» (parág. 5) e que inclui a análise SWOT, Objetivos Estratégicos e Operacionais (p. 18-25). É assumido que «*os objetivos estratégicos da Direção-Geral do Património Cultural serão concretizados através de um conjunto muito alargado de iniciativas, planos, projetos e atividades*» (p. 23).

[b] Do estudo realizado sobre o Relatório de Atividades 2017, concluímos que «*a DGPC formulou, para o ano de 2017, três objetivos estratégicos*».^{354 355}

³⁵⁰ Plano de Atividades 2018. GEPAC/MC [em linha]. [consult. 12jul18]. Disponível em: <http://www.gepac.gov.pt>

³⁵¹ Plano de Atividades 2018. GEPAC/MC, p. 17.

³⁵² Plano de Atividades 2017. DGPC/MC. [em linha]. [consult. 12jul18]. Disponível em: http://www.patrimoniocultural.gov.pt/static/data/instrumentosdegestaonovo/relatorios_planos_de_atividade_s/planodeatividadesdggpc2017.pdf

³⁵³ Plano de Atividades 2018. DGPC/MC. [em linha]. [consult. 12jul18]. Disponível em: http://www.patrimoniocultural.gov.pt/static/data/instrumentosdegestaonovo/relatorios_planos_de_atividade_s/2018/planodeactividades2018aprovado1.pdf

³⁵⁴ Relatório de Atividades 2017. DGPC/MC [em linha]. [consult. 12jul18]. Disponível em: http://www.patrimoniocultural.gov.pt/static/data/instrumentosdegestaonovo/relatoriodeatividades2017_final.pdf

³⁵⁵ Objetivos estratégicos, OE1: Fomentar a participação e fruição dos Monumentos, Palácios e Museus, através do aumento do seu número de visitantes, da qualidade do trabalho apresentado e da diversificação da oferta de serviços; OE2 Promover a sustentabilidade da DGPC através do aumento da sua autonomia financeira e da diversificação das suas fontes de financiamento; OE3: Melhorar a qualidade de resposta dos serviços da DGPC aos seus *stakeholders* através da valorização da capacitação técnica dos seus recursos humanos.

[c] Do estudo realizado sobre o plano anual de atividades de 2018, verificamos ter sido adicionado ao parágrafo Dimensão Estratégica: a Missão, Visão, Valores e Linhas de Orientação (conhecimento, gestão e articulação).

[d] Da análise dos objetivos estratégicos e operacionais constantes nos QUAR 2013, 2014, 2015, 2016, 2017 e 2018, são se encontram metas que identifiquem a implementação das medidas de proteção do património cultural em caso de conflito armado.

[e] Do exame destes instrumentos jurídicos, verifica-se o desconhecimento do processo concorrente da formulação de estratégias aos diversos níveis da sua hierarquia. Para demonstrar esta asserção tomamos como exemplo a proposta de objetivos elaborada pela DGPC em dezembro de 2017, para execução em 2018, com aprovação do Ministro da Cultura em abril de 2018³⁵⁶. Neste sentido, o primeiro aspeto a considerar, é que não é possível identificar a que ciclo de planeamento estratégico correspondem os objetivos aprovados (apenas que serão aplicados no ciclo de gestão 2018); o segundo, é que o procedimento está invertido, *i.e.*, os objetivos estratégicos e operacionais estão a ser aprovados por quem os devia estabelecer, ou seja, o MC, sob proposta de quem os devia receber e executar, a DGPC.

Os Objetivos Estratégicos e Operacionais são estabelecidos pela tutela da DGPC (MC)³⁵⁷, pelo que, a DGPC ao formulá-los, além de não constituir procedimento dentro do modelo referencial de gestão estratégica, contraria o disposto na Lei n.º 66-B, art.º 8.º, n.º 1 alínea b), de 28 de dezembro, que determina a fixação dos objetivos do serviço para o ano seguinte tendo em conta (...) os objetivos estratégicos plurianuais determinados superiormente.

Por não se ter obtido o resultado esperado, reorientou-se o esforço de pesquisa no sentido de mapear o processamento dos instrumentos jurídicos noutras entidades do Estado.

³⁵⁶ Vide anexo 14 - Nota s/referência e s/d da Diretora-geral do GEPAC/MC.

³⁵⁷ Vide Decreto-Lei n.º 47/2012, de 28 de fevereiro art.2.º, n.º 1 e nº 3, al. b) «o GEPAC tem por missão garantir o apoio técnico à formulação de políticas culturais, ao planeamento estratégico e operacional (...) acompanhar o desenvolvimento da concretização dos objetivos pelos diversos serviços e organismos dependentes ou sob tutela e superintendência do membro do Governo responsável pela área da cultura (...)». E ainda, considerando o disposto na Portaria n.º 223/2012, de 24 de julho, art.º 5.º al. a), ao Departamento de Planeamento, Gestão e Controlo da DGPC, «elaborar, em articulação com o GEPAC, o plano anual ou os planos anuais de atividades bem como os seus relatórios, e outros instrumentos de gestão da DGPC (...)».

A ampliação do campo de pesquisa teve como pressuposto que o Governo possa ter optado por assegurar a operacionalização as medidas de proteção através de outros órgãos. Procedeu-se então à pesquisa na Presidência do Conselho de Ministros (PCM)³⁵⁸ e no Ministério dos Negócios Estrangeiros (MNE)³⁵⁹, obtendo-se os seguintes resultados:

Sobre a existência de plano sectorial ao nível da PCM, verificamos que:

[1] no Programa do Governo (2015-2019)³⁶⁰ e nas Grandes Opções do Plano (2016-2019)³⁶¹ não constam quaisquer referências sobre a implementação de instrumentos jurídicos internacionais para a proteção do património cultural.

[2] a existência de Plano Estratégico 2017-2022³⁶² e Plano de Atividades 2018.³⁶³ Da análise realizada aos planos supramencionados, toma-se conhecimento que os quatro objetivos estratégicos neles inscritos, são desdobrados em dezoito objetivos operacionais, não se constatando quaisquer referências a planos, programas, projetos, atividades ou a medidas de proteção dos bens culturais em caso de conflito armado.

[3] que da existência do II Plano Nacional de Ação para a Implementação da ResCSNU 1325 (2000) sobre Mulheres, Paz e Segurança (2014-2018)³⁶⁴, podemos concluir que a PCM pode optar pela implementação de Resoluções do Conselho de Segurança das Nações Unidas.

[4] que da existência da Estratégia Nacional para a Igualdade e a Não Discriminação³⁶⁵ apoiada em três planos, decorrente da Convenção das Nações Unidas sobre a Eliminação de

³⁵⁸ Nos termos do art.º 2.º, 1, alínea a), do Decreto-Lei n.º 126-A/2011, de 29 de dezembro [PCM], a PCM tem por atribuição «Desenvolver o planeamento estratégico necessário à execução do Programa do Governo»; Decreto-Lei n.º 167-A/2013, de 31 de dezembro [1ª alt. DL 126-A/2011]; Decreto-Lei n.º 31/2014, de 27 de fevereiro [ACM.I.P.-2ª alt. DL 126-A/2011]; Decreto-Lei n.º 24/2015, de 6 de fevereiro [GMCS -3ª alt. DL 126-A/2011], vide <http://www.sg.pcm.gov.pt/presidencia-do-conselho-de-ministros.aspx>

³⁵⁹ Vide, <https://www.portugal.gov.pt/pt/gc21/area-de-governo/negocios-estrangeiros> e <https://www.portaldiplomatico.mne.gov.pt/>

³⁶⁰ Programa do Governo, 2015-2019. XXI GOVERNO CONSTITUCIONAL – [em linha]. [Consult. 09Nov17]. Disponível internet: <https://www.portugal.gov.pt/ficheiros-geral/programa-do-governo-pdf.aspx>

³⁶¹ Lei n.º 7-B/2016, de 31 de março.

³⁶² Plano Estratégico 2017-2022. PCM [em linha]. [consult. 12jul18]. Disponível em: <http://www.sg.pcm.gov.pt/sobre-nos/instrumentos-de-gestao.aspx>

³⁶³ Plano de Atividades 2018. PCM [em linha]. [consult. 12jul18]. Disponível em: <http://www.sg.pcm.gov.pt/sobre-nos/instrumentos-de-gestao.aspx>

³⁶⁴ RCM n.º 50/2014, de 26 de agosto.

³⁶⁵ RCM n.º 61/2018, de 21 de maio.

Todas as Formas de Discriminação Contra as Mulheres (ONU, 1979)³⁶⁶, podemos concluir que a PCM pode optar pela elaboração de estratégias nacionais a partir de Convenções internacionais.

[5] que da existência de Estratégia Nacional sobre Segurança e Defesa³⁶⁷ e da Estratégia Nacional de Combate ao Terrorismo³⁶⁸, nada consta sobre proteção dos bens culturais em caso de conflito armado.

Sobre a necessidade de pesquisa no MNE

O pedido de informação dirigido ao MNE teve por fundamento a inexistência de procedimento regulado sobre o processamento das Resoluções do Conselho de Segurança na sua incorporação no regime jurídico interno e ainda, na necessidade de conhecer se tinha existido alguma ação decorrente das obrigações constantes da Convenção e do Segundo Protocolo (apêndice 3).

Da consulta da página eletrónica também não resultou qualquer dado que respondesse à necessidade pesquisa, pelo que, conjugado com a ausência de resposta ao pedido de informação supramencionado, se conclui, provisoriamente, que o MNE não procedeu a diligências no âmbito da presente investigação.

3.3 Resultados e discussão

Como foi anteriormente demonstrado, existem duas áreas governamentais com competências específicas e às quais são imputadas responsabilidades de implementação da proteção do património cultural em caso de conflito armado: o MDN (DGPDN) e o MC (GEPAC e DGPC). O primeiro, orientado para coordenação das componentes não militares de defesa; o segundo, com a coordenação, monitorização e avaliação das medidas e programas de política sectorial (GEPAC), definindo as linhas de orientação e o plano estratégico de proteção do património cultural móvel e imóvel (DGPC).

³⁶⁶ Aprovação para ratificação: Lei n.º 23/80, de 26 de julho, *vide* Diário da República I Série A, n.º 171/80; Depósito do instrumento de ratificação junto do Secretário Geral das Nações Unidas: 30 de julho de 1980; Aviso do depósito do instrumento de ratificação: Aviso do Ministério dos Negócios Estrangeiros publicado no Diário da República, I Série, n.º 267/80, de 18 de novembro; Entrada em vigor na ordem jurídica portuguesa: 3 de setembro de 1981.

³⁶⁷ RCM n.º 73/2009, de 26 de agosto.

³⁶⁸ RCM n.º 7-A/2015, de 20 de fevereiro.

Pelo facto de os Ministérios, como as suas Unidades Orgânicas e Direções na sua dependência, não apresentarem nos seus instrumentos de gestão, um plano estratégico, programa ou projeto, que vise a implementação das medidas de proteção do património cultural em caso de conflito armado, também não é possível determinar o modelo de gestão que as operacionaliza.

Da pesquisa conclui-se ainda que, para a implementação dos instrumentos jurídicos internacionais em causa (Convenção e Resolução), o GOV através da PCM pode assumir a responsabilidade na elaboração de Estratégias Nacionais, de Plano Estratégico para o caso da ResCSNU e Plano nacional, no caso das Convenções.

Do que precede, decorre que o quarto objetivo de investigação [verificar a implementação das medidas de proteção do património cultural em caso de conflito armado que decorrem da incorporação da Convenção (com respetivos protocolos) e a Resolução 2347 (2017) do CSNU] foi atingido pela evidência demonstrada na pesquisa das fontes da DGPDN/MDN, GEPAC/MC, DGPC/MC, PCM e MNE.

Neste contexto, fica demonstrada a validação da hipótese 3 [H3 - o Governo determinou a implementação das medidas de proteção do património cultural em caso de conflito armado que decorrem da incorporação da CH 1954 (com respetivos protocolos) e a resolução 2347 (2017) do CSNU], concluindo liminarmente a sua rejeição. Ou seja, o Governo não determinou a implementação dos instrumentos jurídicos, como também nenhum serviço dele dependente procedeu ao cumprimento das obrigações que decorrem dos compromissos internacionais.

Relativamente ao plano de pesquisa, foram confirmados os quesitos 15 a 27.

Quanto à QD 1 [qual o departamento, serviço, organismo, órgão, ou entidade que tem competências atribuídas?], demonstrámos que a proteção do património cultural estando definida como objetivo permanente na estratégia total do Estado (CEDN 2013), merece a atenção, tanto do MDN como do MC. Ademais, tratando-se de proteção do património cultural em caso de conflito armado, deveria ter a total “atenção” do MDN.

Contudo, pela análise dos instrumentos jurídicos, podemos admitir que o esforço de planeamento estratégico possa ser, primariamente, ao nível do MC. Mas a dimensão e complexidade da implementação dos instrumentos jurídicos, requer para a análise e formulação estratégica, de diversas áreas de competência, impondo-se a agregação de finanças, defesa, justiça, negócios estrangeiros, planeamento e infraestruturas e cultura.

Neste sentido e atendendo à natureza pluridisciplinar acima descrita, requer-se a constituição de uma Comissão ou Grupo de Trabalho, na dependência da PCM, com competências e objetivos específicos de trabalho, regulados em Termo de Referência (tipo carta de missão).

De outro modo, *i.e.*, continuando a admitir a continuidade de um trabalho departamental (à responsabilidade dos serviços), segmentado (sem coordenação inter-serviços), assíncrono (desregulado no tempo) e sem comando centralizado (ou direção com autoridade que possa planear, executar e coordenar atividades pluridisciplinares), correr-se-á o risco de acrescer mais tempo aos 18 anos já decorridos desde a ratificação da Convenção, sem que exista alguma medida de proteção implementada.

Outro problema que merece atenção, encontra-se na resposta à QD 2 [qual o modelo de gestão que operacionaliza as medidas?]. Da pesquisa realizada ficou demonstrado a inexistência de estratégia sectorial para a implementação das medidas de proteção do património cultural em caso de conflito armado. Mas este não é apenas um problema isolado. Outro mais grave se apresenta. As estratégias a que tivemos acesso, nomeadamente, a Estratégia Nacional sobre Segurança³⁶⁹ (2009) e Defesa e a Estratégia Nacional de Combate ao Terrorismo (2015)³⁷⁰, estão desconformes com o modelo de gestão estratégica na administração pública e sofrem pela omissão de requisitos fundamentais na sua formulação³⁷¹.

³⁶⁹ É evidente que estratégia sem orçamentação é estratégia sem execução. Ambas carecem deste requisito fundamental, ou não esteja a estratégia assente no conjunto dos meios que uma organização utiliza para alcançar os seus objetivos, tal como vimos *supra*, Introdução. Outros requisitos, como sejam, o horizonte temporal de execução, o mapa estratégico, procedimentos de implementação, controlo e matriz de operacionalização, estão omissos.

³⁷⁰ RCM n.º 73/2009, de 26 de agosto.

³⁷¹ RCM n.º 7-A/2015, de 20 de fevereiro.

Outras existem, que se aproximam já do modelo. Podemos tomar a título de exemplo, o Ministério da Economia, através do Turismo de Portugal, I.P..³⁷², o Ministério Público³⁷³ e o Ministério da Administração Interna, através da Autoridade Nacional de Segurança Rodoviária.³⁷⁴ Ao nível das câmaras, aponta-se o Plano Estratégico de Rio Maior.³⁷⁵

Podemos admitir que a aplicação da gestão estratégica na administração pública, se verifica sobretudo em 2007, a partir da implementação do Sistema Integrado de Avaliação e Desempenho na Administração Pública (SIADAP – 1).³⁷⁶ Mas a implementação do modelo de gestão estratégica na função pública tem sido lenta.

Neste contexto o diagnóstico de Jorge Caldeira é demolidor. Não raras vezes os gestores justificam a inexistência de plano estratégico, pela conjuntura nacional caracterizada pela incerteza e escassez de recursos. Os planos apresentam-se como documentos pesados e complexos e praticamente nenhuma organização os revê. Em síntese, no diagnóstico de Caldeira, a estratégia não faz parte dos hábitos diários da quase totalidade das organizações e a gestão estratégica em Portugal está claramente mais atrasada do que na maior parte das instituições públicas de outros países desenvolvidos³⁷⁷.³⁷⁸

³⁷² Vide ME – Estratégia Turismo 2027. Liderar o Turismo do Futuro. Turismo de Portugal, I.P., março 2017. [em linha]. [Consult. 31jul18]. Disponível internet: http://estrategia.turismodeportugal.pt/sites/default/files/Estrategia_Turismo_Portugal_ET27.pdf~

³⁷³ Vide PROCURADORIA-GERAL DA REPÚBLICA – Objetivos Estratégicos Trienais e Anuais. Triénio 2015-2018. Ano 2015-2016 [em linha]. [Consult. 31jul18]. Disponível internet: http://www.ministeriopublico.pt/sites/default/files/documentos/pdf/objetivos_ministerio_publico_2015-2018.pdf

³⁷⁴ Vide MAI – Estratégia da ANSR para 2017-2019. [em linha]. [Consult. 31jul18]. Disponível internet: <http://www.ansr.pt/InstrumentosDeGestao/Pages/default.aspx>

³⁷⁵ Vide CÂMARA MUNICIPAL DE RIO MAIOR – Plano Estratégico de Desenvolvimento de Rio Maior. Visão e Estratégia para 2025. E Plano de Ação para 2030. Rio Maior, 2013.

³⁷⁶ Vide Lei n.º 66-B/2007, de 28 de dezembro conjugado com CONSELHO COORDENADOR DE AVALIAÇÃO DE SERVIÇOS – SIADAP 1. Construção do QUAR. Linhas de Orientação. [em linha]. [Consult. 31jul18]. Disponível internet: <http://www.ccas.min-financas.pt/documentacao>

³⁷⁷ Vide CALDEIRA, 2015, *ob. cit.* p. 23-26.

³⁷⁸ Jorge Caldeira tem sido «responsável pela orientação dos dirigentes da Administração Pública e dos participantes dos cursos de Alta Direção do Instituto Nacional de Administração (INA) na aplicação do modelo de Gestão Estratégica e na implementação da metodologia Balanced Scorecard e Dashboards. Foi responsável pela implementação destas metodologias em muitas organizações do setor público e privado nacional e internacional» in https://www.almedina.net/author.php?author_id=3576. Publicou: Guidelines para a Elaboração do Plano Estratégico. Boas Práticas no Setor Público. s/l: Estratégia Elementar, 2015; Implementação do Balanced Scorecard no Estado. Coimbra: Almedina, 2010; Monitorização da Performance Organizacional. Coimbra: Almedina, 2009; Dashboards. Visualização Gráfica da Performance. Coimbra: Almedina, 2010; 100 Indicadores da Gestão. Key Performance Indicators. Lisboa: Actual Editora, 2018.

Daqui se conclui a necessidade de se conceber um mecanismo institucional que permita retificar esta lacuna e concomitantemente, permitir à administração pública formação nesta área.

Analisados que foram os instrumentos jurídicos no capítulo I, identificados os sistemas e medidas de proteção no capítulo II e a implementação das medidas no capítulo III, passamos agora à apresentação das conclusões deste trabalho de investigação.

CONCLUSÃO

«o que pretendo neste ponto é fornecer a razão do meu trabalho quando estudo os fenómenos do Direito. Naturalmente, este é um trabalho como qualquer outro e para esta investigação preliminar é indiferente que eu seja jurista ou um estudioso de qualquer outro aspeto da vida» in Francesco Carnelutti - Teoria Geral do Direito. Coimbra: Arménio Amado, 1942, p. 17.

Iniciaremos a conclusão com um resumo sucinto do caminho de investigação percorrido, apresentando as limitações encontradas e os resultados obtidos na pesquisa.

Posteriormente, examinaremos se os objetivos foram atingidos e se as hipóteses de pesquisa foram confirmadas ou rejeitadas.

Encerraremos com indicações de ordem prática (recomendações) para a resolução dos problemas encontrados e sugestões para a continuidade da investigação (hipóteses).

As situações em que o património cultural é mais afetado ocorrem quando os Estados se encontram na situação de conflito armado. As grandes guerras de 1914-18 e 1939-45, pela sua extensão e elevado grau de destruição, delapidaram profundamente o património cultural mundial. Mais recentemente, os conflitos regionais entre Irão-Iraque (1980-1988), a Guerra do Golfo (1990-1991) e na Jugoslávia (1991-2001), levaram a UNESCO a adotar o Segundo Protocolo (1999) à Convenção de Haia de 1954 para a proteção do património cultural em caso de conflito armado. Hoje e perante uma nova ameaça internacional, este Protocolo (1999), tendo por finalidade eliminar as fragilidades da Convenção e previsto ser aplicado em conflito armados internacionais e conflitos armados não internacionais, não garante mais a proteção jurídica do património cultural face à *jihad* islâmica.

O surgimento do terrorismo internacional com a *Al-Qaeda*, veio exigir da comunidade internacional novos métodos para eliminar ou neutralizar a ameaça e mecanismos jurídicos que legitimem a ação, dos Estados ou coligações, no esforço de manter a paz e a segurança. Este, tem sido o papel das resoluções do Conselho de Segurança das Nações Unidas, impulsionando os Estados num esforço conjunto, para neutralizar o efeito de destruição sistemática do património cultural e de impedir o tráfico ilegal de bens culturais.

É neste contexto internacional, onde grupos terroristas utilizam a destruição do património cultural como tática de guerra com a finalidade de limpeza da identidade dos povos, conjugado com as iniciativas da UNESCO e do Conselho de Segurança para a sua defesa, que se fundamentou a investigação que agora se conclui.

É inegável o efeito psicológico negativo sobre a opinião pública internacional quando se observa a destruição intencional de património cultural com valor identitário e civilizacional, perpetrado por terroristas, a um ritmo nunca antes observado.

Face ao contexto, impacto internacional e efeitos devastadores nos bens culturais, consideramos este trabalho como atual, oportuno e importante. Sobre a atualidade do tema apontamos a ameaça, o risco permanente e a imprevisível probabilidade de atuação dos grupos que conduzem a *jihad* islâmica vir a ocorrer em Portugal, tal como tem vindo a ser previsto pelo Sistema de Segurança Interna. O presente trabalho é oportuno, na medida em que é realizado num período em que a UNESCO e o Conselho de Segurança das Nações Unidas, pedem uma resposta efetiva e consistente aos Estados e organizações internacionais, para impedirem e neutralizarem o financiamento de grupos terroristas e do crime organizado, que se obtém com a venda dos bens culturais saqueados das áreas em conflito. A importância da temática resulta do seu ineditismo, da inexistência de investigação académica aplicada, pela amplitude de abordagem científica, ao recorrer à conjugação das áreas científicas do direito e da administração e também pelo facto da proteção do património cultural ser considerado um imperativo para a paz e segurança internacional, desde março de 2017.

Entendemos também que o presente estudo, pela sua relevância e objetivo, possa constituir um modesto instrumento para as entidades competentes, impulsionando-os à adoção de melhores práticas e à implementação de uma gestão estratégica de sucesso, no âmbito da proteção do património cultural em caso de conflito armado.

Neste sentido e depois de uma investigação preliminar orientada para a verificação dos compromissos assumidos pelo Estado, optámos por concentrar o esforço de pesquisa em quatro instrumentos jurídicos: três tratados e uma Resolução dos Conselho de Segurança.

Sob este impulso, optámos por constituir objeto de investigação, a Convenção de Haia de 1954, os Primeiro e Segundo Protocolos, porque tratam especificamente da proteção do património cultural em caso de conflito armado.

Agregámos também ao objeto de estudo a ResCSNU 2347 (2017). Entendemos que face ao âmbito temático e ao aparecimento de um novo ator no sistema internacional, que deliberadamente causa a destruição do património cultural e não pode ser regulado segundo o princípio *pacta sunt servanda*, estamos em presença de uma importante Resolução, a qual não podemos excluir do estudo.

Em síntese, incidimos o estudo do regime jurídico internacional que regula a proteção do património cultural em caso de conflito armado segundo duas perspetivas: a primeira, entre os Estados e nos Estados; a segunda, entre os Estados e grupos terroristas transnacionais.

Esta segunda perspetiva, *maxime*, pela sua importância, pois com a ResCSNU 2347(2017) passou-se a garantir a proteção do património cultural nos termos do capítulo VII da Carta das Nações Unidas. Estamos, portanto, em presença da alteração do paradigma da proteção do património cultural, que passou da esfera normativa da UNESCO para a do Conselho de Segurança das Nações Unidas, pelo facto da sua destruição ser considerada uma ameaça à paz e segurança internacional.

Foi este o contexto que nos levou a considerar a presente temática como atual, oportuna e importante, não só pelo impacto que tem na política e segurança internacional, mas sobretudo, pela inquirição que entendemos realizar sobre a resposta dada pelo Estado português aos compromissos que assumiu.

Neste sentido formulámos um objetivo geral (OG) e quatro objetivos específicos (OB).

O OG consistiu em avaliar a implementação das medidas de proteção do património cultural em caso de conflito armado pelo Estado português. Para atingi-lo, tivemos que confirmar a incorporação dos instrumentos jurídicos no regime interno (OB 1).

Analisámos os quatro diplomas para deles extrair os tipos de proteção do património cultural em caso de conflito armado e confrontá-los com a “forma de proteção” formulada no regime jurídico interno do direito do património (OB 2). Realizada esta análise documental, procedemos à enumeração das medidas de proteção (OB 3) e orientámos a pesquisa no sentido de identificar qual o serviço, direção ou unidade orgânica do Governo que tem responsabilidade na operacionalização das medidas e se a sua implementação consta nos seus instrumentos de gestão (OB 4).

Para a organização sistemática e progressiva dos dados a recolher na pesquisa, garantindo a sua credibilidade e fiabilidade, concebemos o desenho de investigação/validação (apêndice 1) e o plano de pesquisa (apêndice 2). Neste sentido e *ab initio*, o problema formulado deveria responder à QC de saber se o Estado português implementou as medidas de proteção do património cultural em caso de conflito armado.

Para a sua resolução, levantámos a hipótese geral ou solução potencial, admitindo que o Estado português, nos termos da Constituição (*ex vi legis* art.º 8.º) e no cumprimento do Direito Internacional Público (*pacta sunt servanda e de boa-fé*), implementou as medidas de proteção do património cultural em caso de conflito armado.

Para conduzirmos a avaliação do Estado, iniciámos o trabalho com a apresentação das bases conceptuais sobre património cultural, conflito armado, direito internacional público, estratégia e gestão estratégica. Seguidamente, elaborámos o modelo referencial de análise (fig. 9) e adotámos o modelo de planeamento e o ciclo de gestão estratégica da administração pública (anexos 2 e 3). O primeiro, tendo em vista o teste de verificabilidade da incorporação daqueles instrumentos jurídicos no regime interno; o segundo, para teste sobre a operacionalização das medidas de proteção pelo Governo.

Neste contexto interdisciplinar ao qual entendemos estruturar a investigação, apoiámo-nos nas ciências do Direito e da Administração. Recorremos à teoria do Direito Internacional Público, para confirmar a incorporação dos instrumentos jurídicos no regime interno; utilizámos a teoria da Gestão Estratégica, para verificar a operacionalização das medidas de proteção do património cultural em caso de conflito armado.

De acordo o modelo referencial de análise (fig. 10), concluímos que relativamente ao processo de incorporação dos instrumentos jurídicos e no que diz respeito à concretização do OB 1 [confirmar a incorporação da Convenção, respetivos protocolos e a resolução 2347 (2017) do CSNU, na ordem jurídica interna], foi confirmada a ratificação da Convenção e a adesão aos Primeiro e Segundo Protocolos. Foi também confirmada vigência ResCSNU 2347 (2017) de 24 de março, no regime jurídico interno.

Segundo o mesmo referencial de análise e no exame do processo de decisão sobre os tratados (Convenção e Protocolos), foram obtidos os dados que evidenciam a decisão da Assembleia da República, ao aprovar os tratados para ratificação; a decisão do Presidente da

República, ao Ratificar os tratados e o depósito dos instrumentos de ratificação. No processo de decisão relativamente à Resolução, não foi encontrada evidência de qualquer ato normativo ou individual da ação do poder executivo que materialize a sua implementação.

Ainda de acordo com o mesmo referencial de análise (fig. 10) e considerando o processo de operacionalização, deparámo-nos com duas dificuldades relacionadas com as fontes de pesquisa: saber qual a entidade do Estado que tem responsabilidade sobre o processo de implementação das medidas de proteção e identificar o instrumento de gestão que operacionalizasse aquelas medidas.

Da pesquisa, concluímos que tanto o MDN como o MC têm competência para a formulação de políticas e estratégias gerais neste âmbito, contudo não podemos assegurar que a responsabilidade esteja atribuída especificamente a um determinado ministério.

Não tendo obtido uma resposta satisfatória, o esforço de pesquisa foi orientado para o exame dos instrumentos de gestão apresentados pelos dois ministérios, para poder concluir da existência de uma estratégia, plano ou projeto que apresentasse o objetivo de operacionalização das medidas de proteção.

Da pesquisa, concluímos que MDN e o MC não apresentam planeamento estratégico onde se possa verificar a existência de objetivos no âmbito da proteção do património cultural em caso de conflito armado. Contudo, os dados recolhidos demonstram que a DGPC elaborou o Plano Estratégico 2015-2019. Não se encontrando disponível para consulta, procedemos ao pedido de informação junto da Diretora-geral, da qual, não obtivemos resposta.

Do exame realizado aos planos anuais de atividade do MDN, MC e DGPC, não se identifica qualquer objetivo estratégico ou operacional, vetor de desenvolvimento, linha de ação ou indicador, que materialize a implementação das medidas de proteção ou outras obrigações no âmbito dos tratados e da Resolução.

Da análise dos objetivos estratégico e operacionais constantes nos QUAR 2013, 2014, 2015, 2016, 2017 e 2018 da DGPC, verificámos que não se encontram metas que identifiquem a implementação das medidas de proteção do património cultural em caso de conflito armado.

Da análise do plano de atividades 2018 do GEPAC/MC, onde se afirma que no âmbito da UNESCO, o GEPAC acompanha o trabalho das várias Convenções, se conclui que o MC, através do GEPAC é mero observador das várias Convenções. Desconhece-se qual o tipo de intervenção que lhe é requerido no âmbito das Convenções, uma vez que nada consta da missão e atribuições nos termos do Decreto-Lei nº 47/2012, de 28 de fevereiro.

Neste contexto e com este desenvolvimento da pesquisa, estávamos convictos que em resposta ao pedido de informação realizado à Diretora-geral do GEPAC, pudéssemos obter a confirmação definitiva sobre a entidade responsável pela implementação das medidas de proteção do património cultural e a existência de um plano de política sectorial, de estratégia sectorial, de plano ou programa (apêndice 8).

Face à inexistência de resposta ao pedido de informação endereçado à GEPAC optámos pela expansão da amplitude do campo de pesquisa ao MNE, à PCM, ao Representante Permanente de Portugal na UNESCO e à página eletrónica da UNESCO.

Do pedido de informação enviado à Secretária de Estado dos Negócios Estrangeiros e da Cooperação não obtivemos resposta (apêndice 10).

Da PCM e depois do exame ao Programa do Governo (2015-2019), das Grandes Opções do Plano (2016-2019), do Plano estratégico 2017-2022 e do Plano de Atividades 2018, concluímos não existir quaisquer referências sobre objetivos ou implementação de medidas de proteção do património cultural em caso de conflito armado. Ainda no decurso da pesquisa verificámos que a PCM aprovou o II Plano de Ação para a implementação da ResCSNU 1325 (2000) sobre Mulheres, Paz e Segurança (2014-2018), pelo que concluímos, provisoriamente, que as Resoluções do Conselho de Segurança tenham de ter Despacho da PCM, para a sua implementação. Verificámos também que a PCM procedeu à definição da Estratégia Nacional para a Igualdade e a Não Discriminação, decorrente da Convenção sobre a Eliminação de Todas as Formas de Discriminação Contra as Mulheres (ONU, 1979), pelo que concluímos, estar neste órgão a competência para elaborar estratégias nacionais a partir de Convenções. Por último, e atendendo à definição da Estratégia Nacional sobre Segurança e Desenvolvimento (2009) e da Estratégia Nacional de Combate ao Terrorismo (2015), concluímos que compete à PCM a elaboração de estratégias nacionais de segurança e defesa.

Esta iniciativa governamental merece comentário, uma vez que existe uma hierarquia de estratégias que não está a ser respeitada (fig. 5).

Na verdade, a estratégia total ou global é decidida ao mais alto nível do Estado e está diretamente ligada às orientações políticas. Entendemos que a formulação desta estratégia compete à PCM, uma vez que reúne todos os sectores da administração do Estado. O exemplo prático que apontamos é a definição da Estratégia de Defesa Nacional (CEDN 2013); as estratégias gerais (subordinadas), derivam dos vetores e linhas de ação atribuídas pela estratégia total e segundo os instrumentos de poder, podendo dividir-se em económica, diplomática, militar, cultural, etc., encontrando a sua definição ao nível dos ministérios; e as estratégias particulares ou sectoriais, que são subordinadas das estratégias gerais, como por exemplo, estratégias militares terrestre, naval e aérea, que são definidas e emanadas através dos departamentos que constituem os ministérios; ou a estratégia do património cultural, que deveria emanar da DGPC (cf. Introdução. Sobre o conceito de estratégia, pp. 15-19).

O que verificamos supra, é que a PCM, define e bem, a Estratégia Total de Defesa Nacional ao formulá-la no CEDN, mas agrega também as estratégias gerais, esvaziando a competência dos ministérios sobre a sua elaboração.

Finalizada a avaliação à forma como a PCM “absorve” estratégias gerais que deveriam ser formuladas pelos ministérios, retomamos agora o raciocínio da linha de investigação.

Depois da pesquisa na PCM, prosseguimos para a obtenção de dados junto da fonte nacional próxima da UNESCO. Contudo, o pedido de informação ao Representante Permanente de Portugal na UNESCO também não obteve resposta (apêndice 3).

A finalizar a pesquisa, obtivemos da UNESCO a confirmação de que Portugal, apesar de ter quinze bens culturais classificados como património mundial e vinte e um, ainda sob proposta de 2017, no âmbito da Convenção para a Proteção do Património Mundial, Cultural e Natural (1972), não tem bens culturais sob proteção especial ou proteção reforçada. Podemos também confirmar que o responsável primário pela implementação desta Convenção é a DGPC.

Face ao que antecede concluímos:

Primeiro: que a responsabilidade primária da implementação de Convenções cabe, arbitrariamente (porque se desconhece a existência de critério), ao Governo, a Unidades Orgânicas e Direções, dependentes dos Ministérios.

Da PCM, ressalva-se que não se verificou impulso para a implementação dos instrumentos jurídicos relativos à proteção do património cultural em caso de conflito armado;

Na verdade, compete ao GPAC/MC «*acompanhar os trabalhos das várias Convenções*» (cf. Plano de Atividades, 2018, p. 17), mas desconhecemos quais.

E se questionarmos sobre a responsabilidade de Unidades Orgânicas, ficaremos a saber que compete ao Departamento de Bens Culturais «*participar na preparação e execução de acordos culturais no domínio das atribuições da DGPC, em articulação com o GEPAC, no caso dos acordos internacionais*» (cf. Portaria n.º 136/2012, art.º 2.º, n.º 1, alínea k)). Atribuição que entendemos não ter sido assumida, pois não se encontrou evidência na formulação de objetivos estratégicos e operacionais dos instrumentos de gestão da DGPC, ou qualquer plano, programa ou projeto, no período de 2013 a 2018 (cf. Seção 3.2. e 3.3.).

Segundo: que junto da UNESCO, não está identificada a entidade primariamente responsável pela implementação da Convenção de 1954 e Protocolos adicionais. Apenas verificámos estar indicada a DGPC como responsável primária pela implementação da Convenção para a Proteção do Património Mundial (1972).

Relativamente limitações encontradas no processo de pesquisa, enumeramos:

A primeira, relacionada com a incorporação da Resolução 2347 (2017); a segunda, com a ausência de resposta aos pedidos de informação dirigidos ao MNE, à DGPDN/MDN, à DGPC/MC, ao GEPAC/MC e ao Representante Permanente de Portugal na UNESCO; a terceira limitação consistiu na inexistência de estratégias e relatórios sectoriais sobre a implementação das medidas de proteção do património cultural em caso de conflito armado, tanto ao nível do Governo (PCM), do MC e da DGPC;

A primeira limitação [ResCSNU 2347], traduz-se na impossibilidade de identificar a decisão sobre o instrumento jurídico pela inexistência de RCM, de Despacho Ministerial, de Portaria, ou publicação em Diário da República, que traduza na prática a aplicação daquela

Resolução, pelo que esta limitação conduz à conclusão, provisória, sobre a não implementação da Resolução. E sobre este assunto interessa apresentar a douta asserção de Jorge Miranda ao afirmar que *«deveria exigir-se a publicação em jornal oficial português»* (Miranda, 2016, *ob. cit.* p. 157).

A segunda limitação [ausência de resposta a pedido de informação ao MNE, à DGPDN/MDN, à DGPC/MC, ao GEPAC/MC e ao Representante Permanente de Portugal], traduziu-se na impossibilidade de identificar qual a entidade primariamente responsável pela implementação da Convenção e Protocolos adicionais, pelo que esta limitação se traduz na conclusão, provisória, que tratando-se de uma Convenção no âmbito do património cultural, tenha a DGPC de ser constituída a entidade principal responsável (EPR), nos termos do Decreto-Lei n.º 115/2012 de 25 de maio, art.º 2, n.º 3, alínea *h*) onde se regula que a DGPC deve *«dar cumprimento às recomendações das organizações internacionais de que Portugal é parte na sua área de intervenção»*, conjugado com a Portaria n.º 136/2012, art.º 2.º, n.º 1, alínea *k*) onde determina que o Departamento de Bens Culturais deve *«participar na preparação e execução de acordos culturais no domínio das atribuições da DGPC, em articulação com o GEPAC, no caso dos acordos internacionais»*.

Daqui resulta uma limitação derivada da primeira. Não é institucionalmente exequível a uma Direção, implementar medidas que ultrapassam o seu âmbito de competências e áreas de atuação, *i.e.*, a implementação da Convenção e Protocolos adicionais, regulando numa amplitude transversal no domínio da atividade do Estado, abrangendo matérias de defesa militar (art.º 7.º da Convenção), do foro penal (art.º 15.º e 16.º do Segundo Protocolo), de âmbito financeiro (art.º 8.º da Convenção) e até do âmbito do planeamento e infraestruturas (art.º 8.º, n.º 1, da Convenção), tornam a DGPC “institucionalmente incompetente” para o seu cumprimento. Noutro sentido e na linha do cumprimento do disposto no citado diploma, apenas ficaria reservado à DGPC a proposta de bens culturais para proteção especial e proteção reforçada, ficando as demais áreas de implementação sem acionamento. Logo, deve-se concluir que para anular esta limitação derivada, se deve optar por atribuir a implementação da Convenção e protocolos adicionais a uma entidade que tenha a unidade de comando (direção), permitindo-lhe o planeamento centralizado e execução descentralizada, para produzir efeitos de execução nas diversas áreas transversais do domínio da atividade do Estado de forma coordenada.

A terceira limitação [inexistência de estratégia sectorial], resulta de três fatores. Traduz-se na omissão do órgão do Estado (PCM) responsável pela gestão estratégica nacional (total), não atender ao objetivo estratégico que definiu no CEDN 2013 e que deveria ter monitorizado, para que se tivessem cumprido os compromissos assumidos, no âmbito da proteção do património cultural em caso de conflito armado.

Traduz-se também, pela inexistência de formulação de uma estratégia geral de Cultura, onde deve ser estabelecido um objetivo estratégico para a proteção do património cultural em caso de conflito armado.

Por último, atribuímos o terceiro fator concorrente para a limitação enunciada, ao entendimento erróneo do estabelecimento de objetivos estratégicos e operacionais, que por sua vez é também consequência do que concluímos, provisoriamente, ser o desconhecimento do processo concorrente da formulação de estratégias aos diversos níveis da sua hierarquia (cf. Introdução. Sobre o conceito de estratégia, pp. 15-19).

Demonstra-se, portanto, que é manifesto o incumprimento das disposições reguladas pela RCM n.º 19/2013 no âmbito da Estratégia de Segurança e Defesa Nacional, por não se ter assegurado a responsabilização das entidades que têm a seu cargo a operacionalização das diferentes linhas de ação através de estratégias sectoriais específicas (cf. parág. VI, n.º 4; e parág. VII).

Sendo o CEDN 2013, o mais importante instrumento no âmbito de defesa (militar e não militar), porque determina o início do ciclo de planeamento estratégico ao mais alto nível político e onde se estabelece a proteção do património nacional como objetivo nacional permanente (cf. parág. V, n.º 3), a sua não operacionalização através da formulação de estratégias subordinadas para a salvaguarda do património material e imaterial (cf. parág. VI, n.º 4 e VII), conduz à consequente não produção de efeitos.

Concluímos que o Estado se encontra em manifesto incumprimento desde há 18 anos, por incumprimento dos seus compromissos internacionais regulados pela Convenção (1954) e Primeiro Protocolo. Salvaguarda-se a avaliação de inaplicabilidade do Segundo Protocolo, uma vez que este foi ratificado em 2018.

Neste contexto, o objetivo geral (*Avaliar implementação de medidas de proteção ...*), e os quatro objetivos específicos foram atingidos. Foram obtidos dados que confirmaram a incorporação da Convenção e do Primeiro e Segundo Protocolos; foi confirmada a não incorporação da Resolução 2347 (2017) de 24 de março.

Em resumo, apresentam-se os dez resultados obtidos com a pesquisa:

1. Demonstrado a existência de um princípio e fundamento da necessidade de proteção do património cultural (*erga omnes*);
2. Demonstrado que a proteção do património cultural é um imperativo para a paz e segurança internacional;
3. Demonstrado o movimento de que a proteção do património cultural transitou parcialmente da UNESCO para a esfera normativa do Conselho de Segurança das Nações Unidas;
4. Demonstrado a existência de objetivo permanente da proteção do património material e imaterial, consagrado na Estratégia de Segurança e Defesa Nacional de 2013;
5. Foram agregados os tipos de proteção num quadro referencial (apêndice 4);
6. Foram agregadas medidas de proteção numa listagem (apêndice 5);
7. Confirmada a incorporação da Convenção, do Primeiro e Segundo Protocolos;
8. Demonstrada a não incorporação da ResCSNU 2347 (2017) de 24 de março;
9. Demonstrada a inexistência de estratégia sectorial para a defesa do património cultural em caso de conflito armado nos termos dos compromissos internacionais;
10. Demonstrada a inexistência de bens culturais sob proteção especial e sob proteção reforçada;

A hipótese geral em que considerámos que o Estado português, nos termos da Constituição e no cumprimento dos compromissos assumidos no âmbito do Direito Internacional Público, implementou as medidas de proteção do património cultural em caso de conflito armado que decorrem dos instrumentos jurídicos internacionais, está liminarmente rejeitada.

Das hipóteses específicas concorrentes para a hipótese geral, chegámos à seguinte conclusão:

- a primeira hipótese, onde considerámos que o Estado procedeu *ex vi legis* (art.º 8º da Constituição) à incorporação dos instrumentos jurídicos, apenas se confirma parcialmente, com a incorporação da Convenção e o Primeiro e Segundo Protocolos.
- a segunda hipótese, onde considerámos que estivessem identificadas as medidas de proteção do património cultural em caso de conflito armado decorrentes da Convenção, dos Primeiro e Segundo Protocolos e da Resolução 2347 (2017) de 24 de março, do Conselho de Segurança das Nações Unidas, está confirmada, pela elaboração da listagem das medidas e quadro de referência de proteção.
- a terceira hipótese, onde considerámos que o Governo determinou a implementação das medidas de proteção, está liminarmente rejeitada.

Face aos resultados atingidos, às dificuldades e limitações encontradas na investigação, enumerámos os seguintes problemas e recomendações para a sua resolução.

Problema 1: sobre a impossibilidade de se verificar o processamento das Resoluções do Conselho de Segurança, recomendamos que seja implementado procedimento em sede da Assembleia da República e nos termos do art.º 162.º alínea *a*) da Constituição e adotado um mecanismo que permita a fiscalização sobre a sua incorporação.

Problema 2: sobre a inexistência de procedimentos para alinhamento de objetivos e comunicação da estratégia, recomendamos que, à semelhança do que já é prática no MDN para o ciclo de planeamento de forças com a difusão da Diretiva Ministerial de Planeamento de Defesa Militar (cf. RCM n.º 26/2013 de 11 de abril), o MC possa implementar uma Diretiva Ministerial de Planeamento da Cultura, com estrutura apresentada *supra* e constante na figura 5.

Relativamente à inexistência de alinhamento estratégico entre a estratégia total (PCM), à inexistente estratégia geral (MC) e à desconhecida estratégia sectorial (DGPC), recomendamos que, a manter-se o objetivo estratégico permanente com a redação de “proteção do património nacional” (cf. CEDN 2013, parág. V, n.º 3), o MC defina, num dos seus

objetivos estratégicos (OE), a “proteção do património cultural em caso de conflitos armado” e como objetivo operacional (OO), a ser cumprido pela DGPC, a “implementação das medidas de proteção do património cultural em caso de conflitos armado”.

Admitimos a utilidade de que o fluxo de comunicação da estratégia e instrumentos de gestão, sejam padronizados como a seguir se indica (fig. 13):

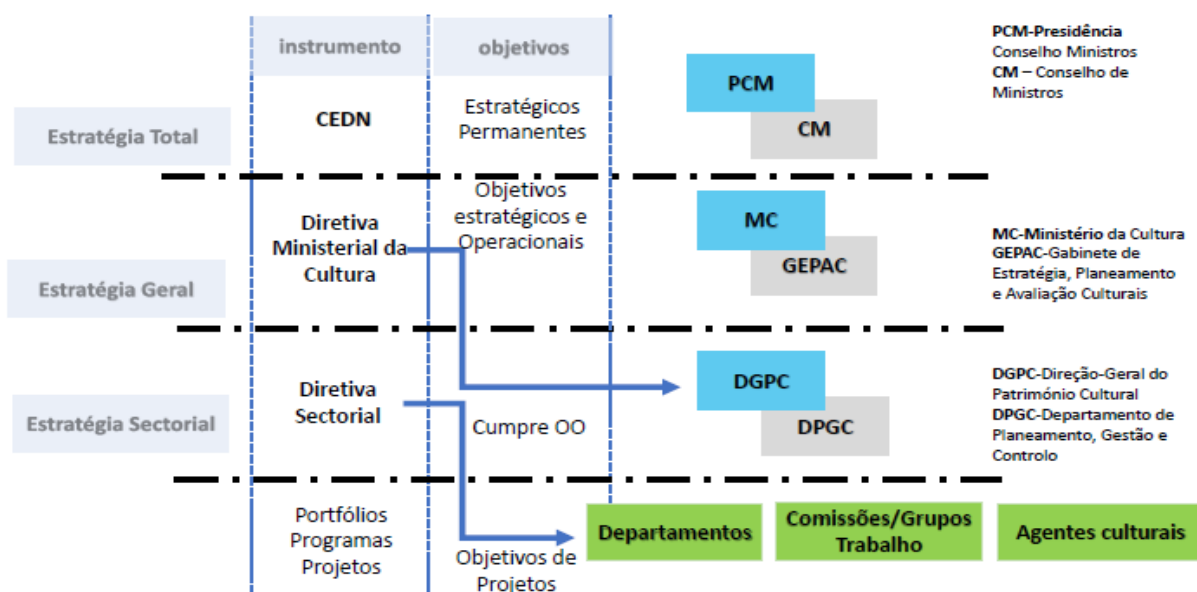


Figura 13: Referencial político de gestão estratégica – fluxo de comunicação e instrumentos de gestão
 Fonte: autor (2018)

Problema 3: sobre a inexistência de aplicabilidade do modelo de gestão estratégica, aos níveis da PCM, do MC e da DGPC para a operacionalização das medidas de proteção do património cultural em caso de conflito armado, consideramos adequada a criação, numa primeira fase, de uma Estrutura de Missão nos termos da Lei n.º 4/2004, art.º 28.º, para o impulso e organização dos processos de gestão estratégica, *top-down*, entre o MC e a DGPC; numa segunda fase, a criação de uma Comissão na dependência da PCM, para a gestão estratégica dos processos de proteção do património nacional (cf. CEDN 2013, parág. V, n.º 3).

Problema 4: sobre a inexistência de bens culturais no sistema de proteção especial e proteção reforçada, admitimos a nomeação de equipas de projeto, na dependência da Comissão anteriormente referida, tendo em vista a identificação, enumeração e seleção de bens culturais nacionais para submetê-los à aprovação da UNESCO e respetiva inscrição, no Registo Internacional dos Bens sob Proteção Especial e na Lista de Bens Culturais sob Proteção Reforçada.

Problema 5: sobre a inexistência de procedimentos padronizados e medidas para fazer face à ameaça terrorista (cf. 2.5. Resultados e discussão), talvez fosse de encarar seriamente as seguintes ações a levar a efeito pela DGPC:

Ação 1: informar todos os serviços e Unidades Orgânicas na sua dependência para nomearem oficiais de segurança, informando-os das suas responsabilidades e tarefas;

Ação 2: convocar todos os Diretores, chefes de serviço e oficiais de segurança para uma reunião de coordenação com a finalidade de difundir e explicar as regras gerais de segurança, os níveis de ameaça e medidas a adotar.

Ação 3: padronizar os procedimentos de segurança, ajustando o disposto na norma de execução permanente de segurança em apêndice 3.

Face aos problemas identificados, apresentamos a seguinte sugestão para a continuidade da investigação.

Encontrando-se resolução dos problemas diretamente relacionada com o conhecimento das suas causas, admite-se a constituição de uma Comissão Parlamentar de Inquérito (art.º 178 da Constituição) ou outra forma de investigação, no sentido de determinar as causas do incumprimento dos tratados e da ResCSNU 2347 (2017), tendo as seguintes hipóteses sujeitas a teste:

1. As disposições dos instrumentos jurídicos não foram cumpridas, por causa formal;
2. As disposições dos instrumentos jurídicos não foram cumpridas, por causa material;
3. As disposições dos instrumentos jurídicos não foram cumpridas, por incapacidade organizacional;
4. As disposições dos instrumentos jurídicos não foram cumpridas, por incompetência técnica;
5. As disposições dos instrumentos jurídicos não foram cumpridas, por eventual negligência.

Ao darmos por encerrado o trabalho de investigação, importa reafirmar que o Estado se encontra vinculado à Convenção do Direito dos Tratados e à Carta das Nações Unidas, por ato livre e como consequência, a aplicabilidade imediata de tratados envolve a aplicabilidade imediata na ordem interna das disposições neles inscritas. E para tal, implica em certos casos, a formulação de estratégias para garantir a sua implementação.

REFERÊNCIAS BIBLIOGRÁFICAS E OUTRAS FONTES

- AHLSTRAND, Bruce; LAMPEL, Joseph; MINTZBERG, HENRY – **Strategy Safari. A Guided Tour Through The Wilds of Strategic Management**. Simon and Schuster, 2005.
- ALEXANDRINO, José de Melo – O Conceito de Bem Cultural. In **Direito da Cultura e do Património Cultural**. Lisboa: Instituto de Ciências Jurídico-Políticas da Faculdade de Direito de Lisboa, 2011, pp. 225-244.
- ALMEIDA e SILVA, Teresa de – Islão e Fundamentalismo Islâmico no Contexto Político. In **Revista de História das Ideias**. Vol. 36, 2ª série, 2018, pp. 287-307.
- AMARAL, Freitas do – **Manual de Introdução ao Direito**. Vol. I. Coimbra: Almedina, 2012.
- ANSOFF, Igor – **Corporate Strategy**. New York: McGraw-Hill, 1965.
- ANSOFF, Igor – The Concept of Strategic Management. In **Journal of Business Policy**, 2(4), 1972.
- BAPTISTA, Eduardo Correia – **Direito Internacional Público**. Conceitos e Fontes. Vol. I. Lisboa: ed. Lex, 1998.
- BAPTISTA, Eduardo Correia – **Direito Internacional Público**. Vol. I e II. Lisboa: AAFDL, 2015 (reimpressão 1998).
- BAPTISTA, Eduardo Correia – **Jus Cogens em Direito Internacional**. Lisboa: ed. Lex, Lisboa, 1997.
- BARRANHA, Helena (coord) – **Património Cultural: Conceitos e Critérios Fundamentais**. Lisboa: Instituto Superior Técnico e ICOMOS-Portugal, 2016.
- BEAUFRE, André – **Introdução à Estratégia**. Lisboa: Ed. Sílabo, 2004.
- BELLAL, Annyssa (org.) – **The War Report. Armed Conflicts in 2016**. Switzerland: Université de Genève. Faculty of Law, 2017.
- BELLAL, Annyssa (org.) – **The War Report. Armed Conflicts in 2017**. Switzerland: Université de Genève. Faculty of Law, 2018
- BOUVIER, Antoine (ed.) – **International Humanitarian Law and the Law of Armed Conflict**. s/l.: Peace Operations Training Institute, 2012.
- BOYLAN, Patrick J. – **Review of the Convention for the Protection of Cultural Property in the Event of Armed Conflict (The Hague Convention of 1954)**. London: UNESCO, 1993.
- BRITO, Wladimir – **Direito Internacional Público**. 2ª ed. Coimbra: Coimbra Editora, 2014.
- BROWN, Daniel ; GOULD, Skye – The US has 1.3 million troops stationed around the world. Here are the major hotspots, Aug. 31, 2017. [em linha]. In **BUSINESS INSIDER**. [Consult: 7 Set 2018]. Disponível internet: <https://www.businessinsider.com/us-military-deployments-may-2017-5>
- BUGNION, François – La Genèse de la Protection Juridique des Biens Culturels en cas de Conflit Armé. In **Revue Internationale de la Croix-Rouge**. Vol. 86, n.º 854, 2004, pp. 321-322.
- CALDEIRA, Jorge – **100 Indicadores da Gestão. Key Performance Indicators**. Lisboa: Actual Editora, 2018.2

- CALDEIRA, Jorge – **100 Indicadores de Gestão. Key Performance Indicators**. Coimbra: Actual, 2018.
- CALDEIRA, Jorge – **Dashboards. Visualização Gráfica da Performance**. Coimbra: Almedina, 2010.
- CALDEIRA, Jorge – **Guidelines para a Elaboração do Plano Estratégico no Setor Público. Boas Práticas no Setor Público**. s/l: Estratégia Elementar, 2015.
- CALDEIRA, Jorge – **Implementação do Balanced Scorecard no Estado**. Coimbra: Almedina, 2010.
- CALDEIRA, Jorge – **Monitorização da Performance Organizacional**. Coimbra: Almedina, 2009.
- CANOTILHO, Gomes; MOREIRA, Vital – **Constituição da República Portuguesa Anotada**. 4.ª ed. Vol. I. Coimbra: Coimbra Editora, 2007.
- CARDOSO, André Filipe da Silva – **“Estado Islâmico” e Destruição de Património: um Discurso da Imprensa “Ocidental”**. Vol. I e II. Universidade de Coimbra: Faculdade de Letras, 2017 [Dissertação de Mestrado].
- CARMONA, Mafalda – Conflitos armados não internacionais em especial, o problema dos crimes de guerra. In **Revista da Faculdade de Direito da Universidade de Lisboa**. Coimbra: Coimbra Editora. Vol. XLII, n.º 1, 2001.
- CARNELUTTI, Francesco – **Teoria Geral do Direito**. Coimbra: Arménio Amado, 1942.
- CARVALHO, José Eduardo – **Metodologia do Trabalho Científico. «saber-fazer» da investigação para dissertações e teses**. 2.ª ed. Lisboa: Escolar Editora, 2009.
- CARVALHO, Virgílio de – **Cumprir Agora Portugal. Uma Proposta para uma Grande Estratégia Nacional**. Lisboa: Difel, 1987.
- CASALEIRO, Luís Filipe Melo – **Planeamento Estratégico. O Planeamento Estratégico nas Instituições de Ensino Superior – O Caso da Universidade de Coimbra**. Coimbra: Faculdade de Economia, 2012 [Trabalho de Investigação no Mestrado em Gestão].
- CHANDLER, Alfred – **Strategy and Structure: Chapters in the History of the Industrial Enterprise**. Cambridge. Mass.: M. I. T. Press, 1962.
- COMITÉ INTERNACIONAL DA CRUZ VERMELHA – **Direito Internacional Humanitário. Respostas às suas perguntas**. Genebra: CICV, 2015.
- COSTA, Teresa – **Gestão Contemporânea. Princípios, Tendências e Desafios**. Ed. Sílabo, 2013.
- COUTO, Abel Cabral – **Elementos de Estratégia**. Vol. I e II. Lisboa: Instituto de Altos Estudos Militares, 1988.
- COUTO, Abel Cabral – Relações entre a Estratégia e a Política. In **Nação e Defesa**. Lisboa: Instituto de Defesa Nacional, n.º 21, 1982, pp. 112-127.
- CULLEN, Anthony (ed.) – **The Concept of Non-International Armed Conflict in International Humanitarian Law**. Cambridge: Cambridge University Press, 2010
- CUNHA, Silva – **Direito Internacional Público**. 2.ª ed. Coimbra: Coimbra ed., 1967.
- DETTTER, Ingrid – **The Law of War**. 2nd ed. Cambridge: Cambridge University Press, 2000.

- DGPC/MC – **QUAR 2013**. [em linha]. [consult. 12jul18]. Disponível em: <http://www.patrimoniocultural.gov.pt/pt/quem-somos/instrumentos-de-gestao/planeamento/>
- DGPC/MC – **QUAR 2014**. [em linha]. [consult. 12jul18]. Disponível em: <http://www.patrimoniocultural.gov.pt/pt/quem-somos/instrumentos-de-gestao/planeamento/>
- DGPC/MC – **QUAR 2015**. [em linha]. [consult. 12jul18]. Disponível em: <http://www.patrimoniocultural.gov.pt/pt/quem-somos/instrumentos-de-gestao/planeamento/>
- DGPC/MC – **QUAR 2016**. [em linha]. [consult. 12jul18]. Disponível em: <http://www.patrimoniocultural.gov.pt/pt/quem-somos/instrumentos-de-gestao/planeamento/>
- DGPC/MC – **QUAR 2017**. [em linha]. [consult. 12jul18]. Disponível em: <http://www.patrimoniocultural.gov.pt/pt/quem-somos/instrumentos-de-gestao/planeamento/>
- DGPC/MC – **QUAR 2018**. [em linha]. [consult. 12jul18]. Disponível em: <http://www.patrimoniocultural.gov.pt/pt/quem-somos/instrumentos-de-gestao/planeamento/>
- DGPC/MC. **Plano de Atividades 2017**. [em linha]. [consult. 12jul18]. Disponível em: http://www.patrimoniocultural.gov.pt/static/data/instrumentosdegestaonovo/relatorios_planos_de_atividades/planodeatividadesdGPC2017.pdf
- DGPC/MC. **Plano de Atividades 2018**. [em linha]. [consult. 12jul18]. Disponível em: http://www.patrimoniocultural.gov.pt/static/data/instrumentosdegestaonovo/relatorios_planos_de_atividades/2018/planodeatividades2018aprovado1.pdf
- DGPC/MC. **Relatório de Atividades 2017**. [em linha]. [consult. 12jul18]. Disponível em: http://www.patrimoniocultural.gov.pt/static/data/instrumentosdegestaonovo/relatoriodeatividades2017_final.pdf
- DGPND/MDN. **Plano de Atividades 2018**. [em linha]. [consult. 12jul18]. Disponível em: <https://www.defesa.pt/Paginas/InstrumentosdeGestao.aspx>
- DORAN, G. – There's a S.M.A.R.T. way to write management's goals and objectives. In **Management Review**, Vol. 70, Issue 11, 1981, p. 35–36.
- DOUGHERTY James; PFALTZGRAFF, Robert. **Relações Internacionais: As Teorias em Confronto**. Lisboa: Gradiva, 2003.
- DUARTE, Maria Luísa – **Direito Internacional Público e Ordem Jurídica Internacional Global do Século XXI**. Lisboa: AAFDL, 2016
- ELEUTÉRIO, Rui Pedro Fernandes – **Estado Islâmico: As suas Técnicas, Táticas e Procedimentos e como se Combatem**. Lisboa: AM, 2016 (Trabalho de Investigação).
- FERNANDES, José António Vaz – **Importância da Gestão Estratégica nas Empresas Públicas. A Electra-Empresa Pública de Eletricidade e Água**. IUL: ISCTE Business School, 2011 [Dissertação de Mestrado].

FERNANDO [et al.] – **Gestão Estratégica. Conceitos e Prática**. 3ª ed. Lisboa: LIDEL, 2012.

FONTOURA, Luís – **Segurança e Defesa Nacional. Um Conceito Estratégico**. Coimbra: Almedina, 2013.

FRANÇA, José-Augusto – Património Cultural. Sentido e Evolução. In **Direito do Património Cultural**. Instituto Nacional de Administração, 1996

FRULLI, Micaela – The Criminalization of Offences against Cultural Heritage in Times of Armed Conflict: The Quest for Consistency. [em linha]. In **EJIL**, vol. 22, Nr. 1, 2011, pp. 203- 217. [Consult. 20Jul17]. Disponível internet: <http://www.ejil.org/pdfs/22/1/2130.pdf>;

GEPAC/MC. **Plano de Atividades 2018**. [em linha]. [consult. 12jul18]. Disponível em: <http://www.gepac.gov.pt>

GERSTENBLITH, Patty – Introductory Note to United Nations Security Council Resolution 2347. [em linha]. [Consult. 31Jul18]. In **Cambridge University Press: International Legal Material, The American Society of International Law**. Vol. 57, issue 1, february 2018. pp. 155-157. Disponível internet: <https://www.cambridge.org/core/journals/international-legal-materials>

GONÇALVES DA SILVA, Tiago – **A Ameaça Terrorista em Portugal**. Lisboa: FCSH/UNL, 2015 [Tese de Doutoramento em Relações Internacionais].

GONÇALVES, Ema Aurora Nobre Monteiro Saraiva – **Utilização do Planeamento Estratégico na Administração Pública**. Lisboa: Academia Militar, 2011 [Trabalho de Investigação].

GOTTIEB, Yaron – Criminalizing Destruction of Cultural Property: A Proposal for Defining New Crimes under the Rome Statute of the ICC. [em linha]. In **Pen State International Law Review**, vol. 23, Nr. 4, 2005, pp. 857- 896.

GOUVEIA, Jorge Bacelar – **Manual de Direito Internacional Público. Uma Perspetiva de Língua Portuguesa**. 5.ª ed. Coimbra: Almedina, 2017.

HART, Henry Basil Liddell – **As Grandes Guerras da História**. S. Paulo: IBRASA, 1964.

HAUSLER, Kristin – Cultural heritage and the Security Council: Why Resolution 2347 matters. [em linha]. In **Questions of International Law, Zoom-in**. Vol. 48, 2018, pp. 5-19 [Consult. 31Jul18]. Disponível em: <http://www.qil-qdi.org/cultural-heritage-security-council-resolution-2347-matters/>

HAUSLER, Kristin– **The Protection of Cultural Heritage in Armed Conflicts**, 29 September 2016, On Learning Session, no âmbito da PHAP. [em linha]. Professionals in Humanitarian Assistance and Protection [Consult. 31jul18]. Disponível internet: <https://phap.org/civicrm/event/info?reset=1&id=369>

HENCKAERTS, Jean-Marie – New Rules for the Protection of Cultural Property in Armed Conflict. The significance of the Second Protocol to the 1954 Hague Convention for the Protection of Cultural Property in the Event of Armed Conflict. In **International Review of the Red Cross**. Vol. 81, No. 835, 1999, p. 593-620.

HENCKAERTS, Jean-Marie – The protection of cultural property in non-international armed conflicts, In **WOUNDEBERG, Nout van; LIJNZAAD, Liesbeth (ed.) – Protecting Cultural Property in Armed Conflict: An Insight into the 1999 Second Protocol to The Hague Convention of 1954 for the Protection of Cultural Property in the Event of Armed Conflict**. Leiden: Martinus Nijhoff Publishers, 2010.

HILL, V. Caitlin – Killing a Culture: The International Destruction of Cultural Heritage in Iraq and Syria Under International Law. In **Georgia of Journal of International and Comparative Law**. [em linha]. Vol. I, Nr. 45, 2016, pp. 191-220. [Consult. 28Jun17]. Disponível internet: <http://digitalcommons.law.uga.edu/gjicl/e>

HLADIK, Jan – The 1954 Hague Convention for the Protection of Cultural Property in the Event of Armed Conflict and the notion of militar necessity. In **International Review of the Red Cross**, No. 835, 1999, pp. 621–635.

HOWE, ZOË – Can the 1954 Hague Convention Apply to Non-state Actors?: A Study of Iraq and Libya. [em linha]. In **Texas International Law Journal**. Vol. 47, Issue 2, 2012, pp. 403-425. [Consult. 31Jul18]. Disponível internet: <http://www.tilj.org/content/journal/47/num2/Howe403.pdf>

INSTITUTO NACIONAL DE ADMINISTRAÇÃO. **Curso de Estudos Avançados em Gestão Pública**. [em linha]. 2016. [Consult. 14set17]. Disponível internet: <http://www.planoestrategicoguidelines.pt>

INTERNATIONAL COMMITTEE OF THE RED CROSS – **Handbook on International Rules Governing Military Operations**. Geneva: ICRC, 2012.

INTERNATIONAL COMMITTEE OF THE RED CROSS – **Legal Advisers in Armed Forces**. Geneva: ICRC Advisory Service, s/d.

INTERNATIONAL COMMITTEE OF THE RED CROSS – **The Law of Armed Conflict. Basic Knowledge**. [em linha]. Geneva: ICRC, 2002. [Consult. 21Jul17]. Disponível internet: https://www.icrc.org/eng/assets/files/other/law1_final.pdf

INTERNATIONAL REVIEW OF THE RED CROSS – **Customary International Humanitarian Law**. Vol. I - Rules. New York: Cambridge University Press, 2009.

JAKUBOWSKI, Andrzej – Resolution 2347: Mainstreaming the protection of cultural heritage at the global level. [em linha]. In **Questions of International Law, Zoom-in**. Vol. 48, 2018, p. 33. [Consult. 31Jul18]. Disponível internet: <http://www.qil-qdi.org/resolution-2347-mainstreaming-protection-cultural-heritage-global-level/>

KEANE, David – The Failure to Protect Cultural Property in Wartime. In **DePaul Journal of Art, Technology & Intellectual Property Law**. Vol. 14, Issue 1, 2004.

KILA, Joris D.; HERNDON, Christopher V. – Military Involvement in Cultural Property Protection. An Overview. [em linha]. In **Joint Force Quarterly**, vol. 74, 3rd Quarter. Washington: National Defense University Press, 2014, p. 116-123. [Consult. 21Jul17]. Disponível internet: http://ndupress.ndu.edu/Portals/68/Documents/jfq/jfq-74/jfq-74_116-123_Kila-Herndon.pdf

LAMEGO, José – **Elementos de Metodologia Jurídica**. Coimbra: Almedina, 2016.

LANCEIRO (org.) [et al.] – **Coletânea de Textos de Direito Internacional Público**. 2.^a ed. Lisboa: AAFDL, 2017.

LOHR, Michael; GALLOTTA, Steve – Legal Support in War: The Role of Military Lawyers. [em linha]. In **Chicago Journal of International Law**. Vol. 4, No. 2, Article 14, 2003. [Consult. 7set2018]. Disponível internet: <https://chicagounbound.uchicago.edu/cjil/vol4/iss2/14>

LOPES, Flávio; CORREIA, Miguel Brito – **Património Cultural: Critérios e Normas Internacionais de Protecção**. Casal de Cambra: Caleidoscópio, 2014.

LOURENÇO, Nelson; COSTA, Agostinho – **Estratégia de Segurança Nacional**. Portugal Horizonte 2030. Coimbra: Almedina, 2018.

LUÍS, Sandra Lopes – **Introdução ao Direito**. Lisboa: AAFDL, 2016.

MACHADO, Jonatas – **Direito Internacional Público**. Coimbra: Coimbra Editora, 2003.

MACHADO, Jónatas – **Direito Internacional. Do paradigma clássico ao pós-11 de setembro**. 3ª ed. Coimbra: Coimbra Editora, 2006.

MAINETTI, Vittorio – De nouvelles perspectives pour la protection des biens culturels en cas de conflit armé: l'entrée en vigueur du Deuxième Protocole relatif à la Convention de La Haye de 1954. In **Comité International de la Croix-Rouge**. [em linha]. Suisse. Vol. 86, n.º 854, 2004, pp. 337–366. [Consult. 20Jul17]. Disponível internet: <https://www.icrc.org/fre/resources/documents/misc/634lku.htm>

MARTINS, Raul François – Acerca do Conceito de Estratégia. In **Nação e Defesa**, n.º 29, 1983, pp. 98-125

MILLS, Kristoffer – Integration of Cultural Property Protection into a Decisive Action Training Exercise. [em linha]. In **Military Review**. Army University Press, November-December, 2017, pp. 106-115 [Consult. 28Jun17]. Disponível internet: <https://www.armyupress.army.mil/>

MINISTÉRIO PÚBLICO. Conselho Consultivo da Procuradoria-geral da República – **Parecer da PGR**, ref: I000302016, nº PPA31012017003000, de 31 de janeiro de 2017, sobre a conformidade jurídico-constitucional do Segundo Protocolo à Convenção para a Proteção de Bens Culturais em Caso de Conflito Armado.

MINTZBERG, Henry – **Estrutura e Dinâmica das Organizações**. Lisboa: Dom Quixote, 1995.

MIRANDA, Jorge – As Relações entre Ordem Internacional e Ordem Interna na Atual Constituição Portuguesa. In **Ab Uno ad Omnes – 75 anos de Coimbra Editora**. Coimbra: Coimbra Editora, 1998, pp. 284-291.

MIRANDA, Jorge – **Curso de Direito Internacional Público**. 6ª ed. Cascais: Principia, 2016.

MIRANDA, Jorge – **Manual do Direito Constitucional**. 3.ª ed., Tomo II. Coimbra: Coimbra Editora, 2014

MIRANDA, Jorge – O Património Cultural e a Constituição – Tópico. In **Direito do Património Cultural**. Instituto Nacional de Administração. 1996, pp. 253-277

MIRANDA, Jorge – O Património Cultural na Constituição Portuguesa. In **Centenário do Nascimento do Professor Doutor Paulo Cunha – Estudos em Homenagem**. Coimbra: Almedina, 2012, pp. 495-518

MOIRE, Lindsay – **The Law of International Conflicts**. Cambridge: Cambridge University Press, 2002.

NABAIS, José Casalta – **Introdução ao Direito do Património Cultural**. 2.ª ed. Coimbra: Almedina, 2010.

NÉGRI, Vincent – **Legal study on the protection of cultural heritage through the resolutions of the Security Council of the United Nations**. Cultural Heritage through the Prism of

Resolution 2199 (2015) of the Security Council. [em linha]. Paris: UNESCO, s/d. [Consult. 28Jun17]. Disponível internet: http://www.unesco.org/fileadmin/MULTIMEDIA/HQ/CLT/pdf/Study_Negri_RES2199_01.pdf

NOGUEIRA, José Duarte – A Proteção do Património Cultural no Século XXI. In **Direito da Cultura e Património Cultural**. Lisboa: AAFDL, 2011.

O' KEEFE, Roger – **The Protection of Cultural Property in Armed Conflicts**. New York: University Cambridge Press, 2006.

O'KEEFE, Roger – Cultural Property Protection and the Law of War Crimes. In **NATO Legal Gazette**, Issue 38, September 2017, pp. 40-49. [em linha] [Consult. 31Jul18]. Disponível internet: http://www.act.nato.int/images/stories/media/doclibrary/legal_gazette_38.pdf;

O'KEEFE, Roger [et al.] – **Protection of Cultural Property. Military Manual**. Paris: UNESCO Publishing, 2016.

ÖBERG, Marko Divac – The Legal Effects of Resolutions of the UN Security Council and General Assembly. In **the Jurisprudence of the ICJ: The European Journal of International Law**. Vol. 16, Nr. 5, 2005, pp. 879–906.

PCM. **Plano de Atividades 2018**. [em linha]. [consult. 12jul18]. Disponível em: <http://www.sg.pcm.gov.pt/sobre-nos/instrumentos-de-gestao.aspx>

PCM. **Plano Estratégico 2017-2022**. [em linha]. [consult. 12jul18]. Disponível em: <http://www.sg.pcm.gov.pt/sobre-nos/instrumentos-de-gestao.aspx>

PEREIRA, André; QUADROS Fausto de – **Manual do Direito Internacional Público**. 3.^a ed. Coimbra: Almedina, 2015.

PIRES, Fernando Jorge – **Impacto da Gestão Estratégica nas Forças Armadas. Resultados e Perspetivas Futuras**, Lisboa: Instituto Universitário Militar, 2014 [Trabalho de Investigação Individual do Curso de Promoção a Oficial General].

PROJECT MANAGEMENT INSTITUTE – **Project Management Body of Knowledge (PMBok Guide)**. 6th ed., Pennsylvania: PMI, Inc, 2017.

RAY, Kevin P. – ISIS's Destruction of Antiquities and Ancient Sites. [em linha]. In **National Law Review**, 24 Mars 2015. [consult. 12jul18]. Disponível em: <http://www.natlawreview.com/article/isis-s-destruction-antiquitiesand-ancient-sites>

RIBEIRO, António Silva – **Modelo Português de Planeamento Estratégico e de Forças. Processo e Deficiências**. Lisboa: Edições Culturais da Marinha, 2007.

RIBEIRO, António Silva – **Processo de Formulação da Estratégia de Defesa Nacional**. Lisboa: Instituto de Estudos Superiores Militares, 2008 [Trabalho de Investigação Individual do Curso de Promoção a Oficial General].

RIBEIRO, António Silva – **Teoria Geral da Estratégia**. Coimbra: Almedina, 2010.

ROQUE, Sónia de Jesus Carvalho – **O Direito Internacional Humanitário e os conflitos armados do século XXI: As Nações Unidas enquanto garante da salvaguarda da vida e dignidade humana – os casos da Líbia e da Síria**. Lisboa: FCSH/UNL, 2013 [Dissertação de Mestrado em Ciência Política e Relações Internacionais – Relações Internacionais].

RUIVO, Luís António Flor – **Conceito Estratégico de Defesa Nacional. Contributos para uma revisão**. Pedrouços: IESM, 2010 (Trabalho de Investigação).

SANTOS, Francisco – **Estratégia Passo-a-Passo**. V.N. Famalicão: Centro Atlântico, 2004.

SANTOS, Loureiro dos – **Incursões no Domínio da Estratégia**. Lisboa: Fundação Calouste Gulbenkian, 1983.

SARAIVA, José Hermano – **O Que é o Direito? A Crise do Direito e outros Estudos Jurídicos**. Lisboa: Gradiva, 2009.

SCHMITT, Michael N.; GARRAWAY, Charles H.B., DINSTEIN, Yoram – **The Manual on the Law of Non-International Armed Conflict**. [em linha]. Sanremo: International Institute of Humanitarian Law, 2006. [Consult. 21Jul17]. Disponível internet: <http://www.iihl.org/wp-content/uploads/2015/12/Manual-on-the-Law-of-NIAC.pdf>;

SILVA, José Luís Moreira da – **Direito dos Conflitos Internacionais**. Lisboa: AAFDL, 2003.

SISTEMA DE SEGURANÇA INTERNA - **Relatório Anual de Segurança Interna. Ano 2017**. Gabinete do Secretário-geral, março 2018.

SUN TZU – **A Arte da Guerra**. 4.ª ed. Mem Martins: Publicações Europa América, 2002.

SVEC, Leedjia – **Cultural Minefields: Cultural Heritage Training in the U.S. Military**. Defense Equal Opportunity Management Institute: Directorate of Research Development and Strategic Initiatives, s/d.

TAVARES, Maria – **Guerra e Responsabilidade. A Intervenção Militar no Iraque em 2003**. Porto: Universidade Católica ed., 2015 [tese de doutoramento].

TEIXEIRA, António Braz – **Breve Tratado da Razão Jurídica**. Sintra: Zéfiro, 2012.

TOMAN, Jiří – **Cultural Property in War: Improvement in Protection Commentary on the 1999 Second Protocol to The Hague Convention of 1954 for the Protection of Cultural Property in the Event of Armed Conflict**. Paris: UNESCO Publishing, 2009.

TOMAN, Jiří – **The Protection of Cultural Property in the Event of Armed Conflict**. Paris: UNESCO Publishing, 1996 [Tese].

U. S. Joint Publication (JP) 5-0, **Joint Planning**. Joint Chiefs of Staff, 2017.

U.S. Department of Defense Law War Manual. Washington: General Counsel of the Department of Defense, 2015.

U.S. DOD Dictionary of Military and Associated Terms, 2018.

UN SECURITY COUNCIL REPORT – **Report of the Secretary-General on the Implementation of Security Council Resolution 2347 (2017)**, 11 November 2017, UN Doc S/2017/969.

UN SECURITY COUNCIL REPORT – **Report of the Secretary-General, Activities of the United Nations system in implementing the United Nations Global Counter-Terrorism Strategy**. [em linha]. A/72/840, 28 June 2018. UN Office of Counter-Terrorism. [Consult. 3set18]. Disponível em: <https://www.un.org/counterterrorism/ctitf/en/reports>.

UN SECURITY COUNCIL REPORT – **Security Council Action Under Chapter VII: Myths and Realities**. [em linha]. Nr. 1, 2008. [Consult. 31Jul18]. Disponível internet: www.securitycouncilreport.org

UNESCO – **Adress by Irina Bokova on the briefing to the UN Security Council on Maintenance of International Peace and Security: Destruction and Trafficking of Cultural Heritage by Terrorist Groups and in Situations of Armed Conflict**. NY, 24 March 2017; *vide “UN Security Council adopts historic resolution for the protection of heritage”*. [em linha]. [Consult: 6 Junho 2017]. Disponível internet: <http://en.unesco.org/news/security-council-adopts-historic-resolution-protection-heritage>

UNESCO – **Guidelines for the Implementation of the 1999 Second Protocol to the Hague Convention of 1954 for the Protection of Cultural Property in the Event of Armed Conflict, dated 4 April 2016**. [em linha]. [Consult: 6 Junho 2017]. Disponível internet: http://www.unesco.org/new/fileadmin/MULTIMEDIA/HQ/CLT/pdf/1999-SecondProtocol_Guidelines_2015_E.pdf

UNESCO – **List of Cultural Property Under Enhanced Protection, 2017**. [em linha]. [Consult: 6 junho 2018]. Disponível internet: http://www.unesco.org/culture/1954convention/pdf/Enhanced-Protection-List-2017_EN.pdf

UNESCO. **International Criminal Court and UNESCO Strengthen Cooperation on the Protection of Cultural Heritage**. [em linha]. [Consult. 2set18]. Disponível em: <https://whc.unesco.org/en/news/1742>

UNITED NATIONS. **Committee for Development Policy – Global Governance and Global Rules for Development in the post-2015 era**. Jun 2014

VAZ FREIXO, Manuel João – **Metodologia Científica**. Fundamentos, Métodos e Técnicas. 4ª ed. Lisboa: Instituto Piaget, 2012.

VINE, David – **Base Nation: How US Military Bases Abroad Harm America and the World**. New York: Metropolitan Books/Henry Holt, 2015.

VON CLAUSEWITZ, Carl – **Da Guerra**. 2.ª ed. Mem Martins: Publicações Europa América, 1997.

WOOD, Michael – **The Interpretation fo Security Council Resolutions**. Max Plank Yearbook of United Nations Law, Nr. 82, 1998.

WOOD, Michael – **The Interpretation fo Security Council Resolutions, Revised**. Max Plank Yearbook of United Nations Law, 2017.

XXI GOVERNO CONSTITUCIONAL – **Programa do Governo, 2015-2019**. [em linha]. [Consult. 09Nov17]. Disponível internet: <https://www.portugal.gov.pt/ficheiros-geral/programa-do-governo-pdf.aspx>

YOUNG, Trevor – **Successful Project Management**. 2nd ed. London & Philadelphia: Kogan Page, 2006.

Legislação nacional

ASSEMBLEIA DA REPÚBLICA. Comissão de Negócios Estrangeiros e Comunidades Portuguesas – **Parecer sobre Proposta de Resolução n.º 56/XIII/2.ª do Segundo Protocolo (1999), de 30 de novembro de 2017**

Aviso n.º 228/2005, *vide* DR, I Série-A, n.º 99, de 23 de maio de 2005 [Depósito do instrumento de adesão a 18 de fevereiro de 2005, Primeiro Protocolo, Haia, 1954]

Aviso n.º 59/2018, *vide* DR, I Série-A, n.º 97, de 21 de maio de 2018, com entrada em vigor em Portugal a 9 de julho de 2018 [Depósito do instrumento de adesão a 9 de abril de 2018, Segundo Protocolo, Haia, 1999]

Aviso n.º 66/2001 de 16 de julho, *vide* DR, I Série-A, n.º 163, de 16 de julho de 2001 [Regulamento de Execução da Convenção, Haia, 1954]

Aviso n.º 9/2001, *vide* DR, I Série-A, n.º 40, de 16 de fevereiro de 2001 [Depósito do instrumento de ratificação a 4 de agosto de 2000, Convecção, Haia, 1954]

DECISÃO DO PARLAMENTO EUROPEU E DO CONSELHO (UE) 2017/864 de 17 de maio de 2017 sobre o Ano Europeu do Património Cultural (2018)

Decreto 49/79, de 6 de junho do Governo *vide* DR n.º 130

Decreto do Presidente da República n.º 12/2018, *vide* DR, I Série-A n.º 29, de 9 de fevereiro de 2018 [Segundo Protocolo, Haia, 1999]

Decreto do Presidente da República n.º 13/2000 de 30 de março, *vide* DR, I Série-A, n.º 76, de 30 de março de 2000 [Convecção, Haia, 1954]

Decreto do Presidente da República n.º 9/2005, *vide* DR, I Série-A n.º 31, de 14 de fevereiro de 2005 [Primeiro Protocolo, Haia, 1954]

Decreto-Lei n.º 115/2012 de 25 de maio, *vide* DR, I Série A, n.º 102 [DGPC]

Decreto-Lei n.º 126-A/2011, de 29 de dezembro, *vide* DR, I Série A, n.º 102 [PCM]

Decreto-Lei n.º 167-A/2013, de 31 de dezembro, *vide* DR, I Série A, n.º 253 [1ª alt. DL 126-A/2011]

Decreto-Lei n.º 183/2014, de 29 de dezembro [MDN] *vide* DR, I Série A, n.º 250

Decreto-Lei n.º 184/2014, de 29 de dezembro [EMGFA] *vide* DR, I Série A, n.º 250

Decreto-Lei n.º 24/2015, de 6 de fevereiro, *vide* DR, I Série A, n.º 26 [GMCS -3ª alt. DL 126-A/2011]

Decreto-Lei n.º 251-A/2015, de 17 de dezembro *vide* DR, I Série A, n.º 246 [XXI GOVERNO CONSTITUCIONAL]

Decreto-Lei n.º 31/2014, de 27 de fevereiro, *vide* DR, I Série A, n.º 41 [ACM.I.P.-2ª alt. DL 126-A/2011]

Decreto-Lei n.º 47/2012, de 28 de fevereiro, *vide* DR, I Série A, n.º 42 [GPAC]

Despacho n.º 11400/2014 de 3 de setembro do MDN, DR, I Série A, n.º 11 [Diretiva Ministerial de Planeamento de Defesa Militar]

Despacho n.º 4101/2018 de 12 de abril do MDN, *vide* DR, I Série A, n.º 79 [Orientação para o ciclo de planeamento de defesa militar]

Despacho n.º 9348/2012 do Ministro da Defesa Nacional, *vide* DR, 2.ª Série, n.º 133 de 11 de junho de 2012

Lei Constitucional n.º 1/2005, de 12 de agosto, *vide* DR, I Série A, n.º 155 [Constituição da república Portuguesa]

Lei n.º 100/2003, de 15 de novembro, *vide* DR, I Série A, n.º 205 [Código de Justiça Militar]

Decreto do Governo n.º 26/85, de 27 de junho, *vide* DR, I Série A, n.º 170 [Convenção relativa às Medidas a Adotar para Proibir e Impedir a Importação, Exportação e a Transferência de Propriedade Ilícita de Bens Culturais, adotada em Paris na 16.ª Sessão da Conferência Geral da UNESCO, em 14 de novembro de 1970]

Aviso n.º 78/2002, *vide* DR, I Série A, n.º 177 de 2 de agosto de 2002 [depósito do instrumento de ratificação a 9 de dezembro de 1985; Convenção paris, 1970]

Lei n.º 107/2001, de 8 de setembro, *vide* DR, I Série A, n.º 209 [Lei de Bases Património Cultural]

Lei n.º 17/2011, de 3 de maio, *vide* DR, I Série A, n.º 85 [Contraterrorismo]

Lei n.º 23/1980, de 26 de julho, *vide* DR, I Série A, n.º 171 [Convenção sobre a Eliminação de Todas as Formas de Discriminação contra as Mulheres]

Lei n.º 25/2008, de 5 de junho, *vide* DR, I Série A, n.º 108 [Contra financiamento terrorismo]

Lei n.º 30/2016, de 23 de agosto, *vide* DR, I Série A, n.º 161 [Regime da restituição de bens culturais que tenham saído ilicitamente do território de um Estado membro da União Europeia]

Lei n.º 31/2004, de 22 de julho, *vide* DR, I Série A, n.º 171 [Adapta a legislação penal portuguesa ao ETPI]

Lei n.º 4/2004 de 15 de janeiro, *vide* DR, I Série A, n.º 12 [Princípios e normas a que deve obedecer a organização da administração direta do Estado]

Lei n.º 52/2003, de 22 agosto, *vide* DR, I Série A, n.º 193 [Lei de combate ao terrorismo (em cumprimento da Decisão Quadro n.º 2002/475/JAI, do Conselho, de 13 de junho)]

Lei n.º 59/2007, de 4 de setembro, *vide* DR, I Série A, n.º 170 [Vigésima terceira alteração ao Código Penal, aprovado pelo Decreto-Lei n.º 400/82, de 23 de setembro]

Lei n.º 60/2015, de 24 de junho, *vide* DR, I Série A, n.º 121 [Quarta alteração à Lei n.º 52/2003, de 22 de agosto (Lei de combate ao terrorismo)]

Lei n.º 66-B/2007, de 28 de dezembro, *vide* DR, I Série A, n.º 250 [SIADAP]

Lei n.º 7-B/2016, de 31 de março, *vide* DR, I Série A, n.º 63 [Grandes Opções do Plano do Governo 2016-2019]

Lei Orgânica n.º 1-B/2009, de 7 de julho *vide* DR, I Série A, n.º 138 [Defesa Nacional]

Lei Orgânica n.º 5/2014, de 29 de agosto *vide* DR, I Série A, n.º 166 [Alt. Lei n.º 1-B/2009 Defesa Nacional]

Portaria n.º 136/2012, de 10 de maio, *vide* DR, I Série A, n.º 91 [GEPAC/UO]

Portaria n.º 223/2012, de 24 de julho, *vide* DR, I Série A, n.º 142 [DGPC/UO]

RCM n.º 19/2013, de 21 de março, *vide* DR, I Série A, n.º 67 [CEDN]

RCM n.º 26/2013 de 11 de abril, *vide* DR, I Série A, n.º 77 [Orientações para o ciclo de planeamento estratégico de defesa]

RCM n.º 50/2014, de 26 de agosto, *vide* DR, I Série A, n.º 163 [II Plano Nacional de Ação para a Implementação da ResCSNU n.º 1325 (2000) sobre Mulheres, Paz e Segurança (2014-2018)]

RCM n.º 61/2018, de 21 de maio *vide* DR, I Série A, n.º 97 [Estratégia Nacional para a Igualdade e a Não Discriminação]

RCM n.º 73/2009, de 26 de agosto, *vide* DR, I Série A, n.º 165. [Estratégia Nacional sobre Segurança e Desenvolvimento]

RCM n.º 7-A/2015, de 20 de fevereiro [Estratégia Nacional de Combate ao Terrorismo] *vide* DR, I Série A, n.º 36

Resolução da Assembleia da República n.º 26/2000 de 30 de março, *vide* DR, I Série-A, n.º 76, de 30 de março de 2000 [Convecção, Haia, 1954]

Resolução da Assembleia da República n.º 4/2005, *vide* DR, n.º 31 I Série-A, de 14 de fevereiro de 2005 [Primeiro Protocolo, Haia, 1954].

Resolução da Assembleia da República n.º 41/2018, *vide* DR, n.º 29 I Série-A, de 9 de fevereiro de 2018 [Segundo Protocolo, Haia, 1999]

Legislação internacional

Carta das Nações Unidas, 1945

Convenção de Viena do Direito dos Tratados (CVDT-I), 1969

Convenção para a Proteção do Património Mundial, Cultural e Natural, 1972

I Convenção de Genebra, 1949 [protege os soldados feridos e enfermos durante a guerra terrestre]

II Convenção de Genebra, 1949 [protege os militares feridos, enfermos e náufragos durante a guerra marítima]

III Convenção de Genebra, 1949 [aplica-se aos prisioneiros de guerra]

IV Convenção de Genebra, 1949 [proteção aos civis, inclusive em território ocupado]

Protocolo I às Convenções de Genebra [conflitos internacionais]

Protocolo II às Convenções de Genebra [conflitos não internacionais]

Protocolo III às Convenções de Genebra [emblema distintivo]

Regulamentos de Haia, 1907

ResCSNU 1325 (2000) de 31 de outubro

ResCSNU 1483 (2003) de 22 de maio

ResCSNU 2085 (2012) de 20 de dezembro

ResCSNU 2100 (2013) de 25 de abril

ResCSNU 2199 (2015) de 12 de fevereiro

ResCSNU 2347 (2017) de 24 de março

Portais

ARMED CONFLICTS SURVEY. <http://www.iiss.org/en/publications/acs>

CHICAGO JOURNAL OF INTERNATIONAL LAW: <https://www.law.uchicago.edu/>

CONSELHO COORDENADOR DA AVALIAÇÃO DE SERVIÇOS: <http://www.ccas.min-financas.pt/fag>

DIÁRIO DA REPÚBLICA ELECTRÓNICO: <https://dre.pt/web/guest>

DIREÇÃO-GERAL DO PATRIMÓNIO CULTURAL: <http://www.patrimoniocultural.gov.pt/pt/>

GABINETE DE DOCUMENTAÇÃO E DIREITO COMPARADO: <http://gddc.ministeriopublico.pt/>

GABINETE DE PLANEAMENTO E AVALIAÇÃO CULTURAL: <http://www.gepac.gov.pt>

MINISTÉRIO DA CULTURA: <https://www.portugal.gov.pt/pt/gc21/area-de-governo/cultura>

MINISTÉRIO DA DEFESA NACIONAL: <https://www.defesa.pt/Paginas/Inicio.aspx> e <https://www.portugal.gov.pt/pt/gc21/area-de-governo/defesa-nacional>

MINISTÉRIO DOS NEGÓCIOS ESTRANGEIROS: <https://www.portugal.gov.pt/pt/gc21/area-de-governo/negocios-estrangeiros>

PORTAL DIPLOMÁTICO DO MINISTÉRIO DOS NEGÓCIOS ESTRANGEIROS <https://www.portaldiplomatico.mne.gov.pt/>

PRESIDÊNCIA DO CONSELHO DE MINISTROS: <http://www.sg.pcm.gov.pt/presidencia-do-conselho-de-ministros.aspx>

RULE OF LAW OF ARMED CONFLICTS: <http://www.rulac.org/>

U.S. CENTCOM: <http://www.centcom.mil/>

UNESCO – List of World Heritage in Danger. <http://whc.unesco.org/en/danger/>

UNESCO ARMED CONFLICT AND HERITAGE: <http://www.unesco.org/new/en/culture/themes/armed-conflict-and-heritage/>

UNESCO ARMED CONFLICT AND HERITAGE: <http://www.unesco.org/new/en/culture/themes/armed-conflict-and-heritage/>

UNESCO DATABASE OF NATIONAL CULTURAL HERITAGE LAWS: <http://www.unesco.org/culture/natlaws/index.php?&lng=en>

UNITED NATIONS EDUCATIONAL, SCIENTIFIC AND CULTURAL ORGANIZATION <http://www.unesco.org/new/en/culture/themes/illicit-trafficking-of-cultural-property/>

UNITED NATIONS SECURITY COUNCIL: <http://www.un.org/en/sc/about/>

UNITED STATES GOVERNMENT: <https://www.state.gov/secretary/index.htm>

WORLD MAP FREE: <http://www.wscripts.net/>

Revistas electrónicas

Artison: <http://artison.letras.ulisboa.pt/index.php/ao/index>

DePaul Journal of Art, Technology & Intellectual Property Law: <http://via.library.depaul.edu/>

International Review of the Red Cross: <https://www.icrc.org/en/international-review>

Joint Force Quarterly (USA National Defense University Press): <http://ndupress.ndu.edu/>

Journal of Public and International Affairs: <https://jpia.princeton.edu/>

Macquarie Journal of International and Comparative Environmental Law: <http://www.austlii.edu.au/>

Military Review: <https://www.armyupress.army.mil/>

NATO Legal Gazette: <http://www.act.nato.int/>

Questions of International Law, Zoom-in: <http://www.qil-qdi.org/>

Revue Belge de Droit International: <http://rbdi.bruylant.be/public/index.php>

Santa Clara University School of Law: <https://law.scu.edu/>

Santander Art&Culture Law Review: <http://www.ejournals.eu>

UNESCO World Heritage Review: <http://whc.unesco.org/en/review/>

Apêndices

Apêndice 1 (DESENHO DE INVESTIGAÇÃO/VALIDAÇÃO) à Dissertação de Azevedo Machado, set 2018

[illegible]

Apêndice 2 (PLANO DE PESQUISA) à Dissertação de Azevedo Machado, set 2018

Nº Referência	Quesitos de pesquisa	Entidade						Fonte			Crítica	complementar	Resposta		
		AR	PGR	Ministério	Direção	Rep. UNESCO	UNESCO	Geneva Inter. law inst.	DR	página serviço			pedido direto	Sim	Não
1	Resolução AR Convenção 1954								X					X	
2	Decreto PR Ratificação Convenção								X					X	
3	Aviso instrumento Ratificação								X					X	
4	Confirmação UNESCO entrega inst. Ratificação								X					X	
5	Resolução AR Primeiro Protocolo 1954								X					X	
6	Decreto PR Ratificação Primeiro Protocolo 1954								X					X	
7	Aviso instrumento Ratificação								X					X	
8	Confirmação UNESCO entrega inst. Ratificação								X					X	
9	Resolução AR Segundo Protocolo 1999								X					X	
10	Decreto PR Ratificação Segundo Protocolo 1999								X					X	
11	Aviso instrumento Ratificação								X					X	
12	Confirmação UNESCO entrega inst. rat.								X					X	
13	Publicação ResCSNU 2347 (2017)														X
15	Parecer PGR Convenção 1954		X							X					X
16	Parecer PGR Primeiro Protocolo 1954		X							X					X
17	Parecer PGR Segundo Protocolo 1999		X							X				X	

Nº Referência	Quesitos de pesquisa	Entidade							Fonte			Crítica Inf.	Comp. Inf.	Resposta	
		AR	PGR	Ministério	Direção	Rep. UNESCO	UNESCO	Geneva Inter. law inst.	DR	página serviço	pedido direto			Sim	Não
18	Estratégia sectorial, plano, programa, projeto			MDN	DGPDN						X				X
19	Estratégia sectorial, plano, programa, projeto			MC	GEPAC						X				X
20	Estratégia sectorial, plano, programa, projeto			MC	DGPC						X				X
21	Estratégia sectorial, plano, programa, projeto			MNE	SENEC						X				X
22	Estratégia sectorial, plano, programa, projeto			PCM						X					X
23	Diretiva Conselho Ministros p/ op. da Estratégia			PCM				X							X
24	Diretiva Ministerial p/ operacionalização da Estratégia			MC				X							X
25	Contato do Comité UNESCO	X								X					X
26	Instrumentos jurídicos de PRT registados						X		X					X	
27	Relatórios enviados de PRT âmbito Convenção							X	X						X
28	Qt. e tipo de bens culturais PRT lista pat. Mundial								X					X	
29	Qt. e tipo de bens culturais PRT lista prot. especial								X						X
30	Qt. e tipo de bens culturais PRT registo prot. reforçada								X						X
31	Qt. Bens culturais sob prot. Especial						X		X					X	
32	Qt. Bens culturais sob prot. Reforçada						X		X					X	
33	Qt. e loc. Bens culturais em risco						X		X					X	
34	Qt. Países na Convenção 1954						X		X					X	
35	Qt. Países no Primeiro Protocolo 1954						X		X					X	
36	Qt. Países no Segundo Protocolo 1999						X		X					X	
37	Qt. e loc. países conflito armado internacional							X	X					X	
38	Qt. e loc. países conflito armado não internacional							X	X					X	

Apêndice 3 (PEDIDO DE INFORMAÇÃO AO PRESIDENTE DA COMISSÃO PERMANENTE DE PORTUGAL NA UNESCO) à Dissertação de Azevedo Machado, set. 2018

rai-machado@hotmail.com

De: Rui Machado
Enviado: 5 de julho de 2018 02:02
Para: dl.portugal@unesco-delegations.org
Cc: joaomartinsclaro@sapo.pt
Assunto: Defesa do Património Cultural em caso de Conflito Armado. Implementação das Medidas de Protecção em Portugal

Exm^o Senhor Representante Permanente de Portugal junto da UNESCO
Professor Doutor António Manuel Seixas Sampaio da Nôvoa

a terminar a fase de Investigação para Dissertação sobre o tema: «*Defesa do Património Cultural em caso de Conflito Armado. Implementação das Medidas de Protecção em Portugal*», venho por este meio solicitar os bons ofícios no sentido de obter, com a resposta de V.Ex.^a, o precioso contributo para o trabalho.

O contexto da Investigação é delimitado pela Convenção de Haia 1954⁽¹⁾, o seu Segundo Protocolo (1999)⁽²⁾ e a Resolução do Conselho de Segurança das Nações Unidas 2347 (2017).

Pretende-se com a Investigação determinar se o Estado Português Implementou as medidas de protecção do património cultural em situação de conflito armado que decorrem dos Instrumentos Jurídicos supramencionados.

Neste sentido, e apenas referido à Convenção para a Protecção de Bens Culturais em Caso de Conflito Armado de 1954 (CH1954), respectivo Regulamento de Execução, e ainda, ao Primeiro Protocolo, o requisito de pesquisa para a Investigação impõe a necessidade de conhecer os seguintes pontos:

1. Os relatórios das medidas tomadas, preparadas ou consideradas em aplicação da Convenção e do seu Regulamento de Execução (cf. Introdução CH1954. Obrigatoriedade, de pelo menos um relatório de 4 em 4 anos);
2. As medidas de ordem militar adoptadas, nos termos do preconizado no art.º 7.º da CH 1954.
3. Bens culturais inscritos no Registo Internacional dos Bens Culturais sob Protecção Especial, nos termos do preconizado no art.º 8.º da CH 1954.

Antecipadamente agradecido pela atenção dispensada ao assunto, permita-me V. Ex.^a, eu considerar ser seu consentimento tácito, que o presente email e sua resposta, sejam anexos ao trabalho de Dissertação.

Com os meus melhores cumprimentos,
Rui Manuel das Neves Azevedo Machado

Apêndice 4 (QUADRO DE REFERÊNCIA DOS TIPOS DE PROTEÇÃO) à Dissertação de Azevedo Machado, set. 2018

Sistema de proteção	Instrumento	Tipo de proteção	Tipo de conflito	Disposição	Bens culturais	Importância	Requisitos de proteção
Internacional	Convenção	geral	Armado Internacional e Armado não Internacional	art.º 1.º	Alínea a), os bens, móveis ou imóveis, que apresentem uma grande importância para o património cultural dos povos, tais como os monumentos de arquitetura, de arte ou de história, religiosos ou laicos, ou sítios arqueológicos, os conjuntos de construções que apresentem um interesse histórico ou artístico, as obras de arte, os manuscritos, livros e outros objetos de interesse artístico, histórico ou arqueológico, assim como as coleções científicas e as importantes coleções de livros, de arquivos ou de reprodução dos bens acima definidos	grande importância	
					Alínea b), os edifícios cujo objetivo principal e efetivo seja, de conservar ou de expor os bens culturais móveis definidos na alínea a), como são os museus, as grandes bibliotecas, os depósitos de arquivos e ainda os refúgios destinados a abrigar os bens culturais móveis definidos na alínea a) em caso de conflito armado		
					Alínea c), os centros que compreendam um número considerável de bens culturais que são definidos nas alíneas a) e b), os chamados «centros monumentais»		
		especial		Art.º 8.º	certo número de refúgios para abrigo de bens culturais móveis, centros monumentais e outros bens imóveis	importância muito elevada	n.º 1º a): bens devem encontrar-se a uma distância suficiente de um grande centro industrial ou de qualquer objetivo militar importante que constitua um ponto sensível; n.º 1.º b): não sejam utilizados para fins militares
	Segundo Protocolo	reforçada				da maior importância para a humanidade	estejam protegidos com medidas de carácter jurídico e administrativo que assegurem o mais alto grau de proteção, não sendo utilizados para fins militares;
	ResCSNU 2347 (2017)	global	Terrorismo				
Nacional	Lei n.º 107/2001	Classificação	Tempo de paz	Art.º 18.º	Monumentos, conjuntos e sítios, têm proteção jurídica se cumprirem os requisitos	Art.º 17.º, a) carácter matricial; b) génio do respetivo criador; c) interesse testemunho simbólico/religioso; d) interesse como testemunho no vivências/factos históricos; e) valor estético/técnico/material intrínseco; f) arquitetura/urbanística/paisagística; g) extensão do bem e o que nela se do ponto de vista da memória coletiva; h) importância do ponto de investigação histórica/científica; i) As circunstâncias suscetíveis de aca diminuição ou perda da perenidade ou da integridade do bem.	
		Inventariação		Art.º 19.º			

Apêndice 5 (LISTAGEM DAS MEDIDAS DE PROTEÇÃO) à Dissertação de Azevedo Machado, set. 2018

CONVENÇÃO		
Ref.	Disposição	Identificação das medidas de proteção
Em tempo de paz		
1	art.º 8.º, n.º 1	construção de refúgios para abrigar bens móveis
2	art.º 25.º	difundir a Convenção o mais largamente possível
3	art.º 11.º do RE*	prever construção de refúgios improvisados
4	art.º 26.º, n.º 2	enviar relatório ao Diretor-geral da UNESCO, de 4 em 4 anos, sobre as medidas aplicadas e sugestões
Medidas de ordem militar		
5	art.º 7.º, n.º 1	introdução nos regulamentos ou instituições destinadas à utilização pelas tropas de medidas específicas para assegurar a observação da Convenção
6	art.º 7.º, n.º 2	formação de pessoal especializado com a missão de velar pelo respeito dos bens culturais e colaborar com as autoridades civis encarregadas da salvaguarda desses bens
7	art.º 25.º	Incorporar o estudo da Convenção nos programas de instrução militar
Proteção especial		
8	art.º 12.º ao art.º 16.º do RE	Inscrição no registo internacional de proteção de bens culturais sob proteção especial
9	art.º 6.º; art.º 10.º; art.º 16; art.º 17.º	sinalização dos bens culturais com sinal distintivo para permitir a identificação de bens móveis, no transporte de bens culturais, refúgios improvisados, e ainda, bens culturais que não estejam sob proteção especial, pessoal encarregado de funções de controlo e diretamente dedicados à proteção

PRIMEIRO (PP) e SEGUNDO PROTOCOLOS (SP)

- | | | |
|----|---|---|
| 10 | art.º 11.º, n.º 2;
art.º 27.º, n.º 1,
alínea b) do SP | solicitar a inscrição de bens culturais na Lista de Bens Culturais sob Proteção Reforçada |
|----|---|---|

Proteção geral durante conflito

- | | | |
|----|---------------------------|--|
| 11 | alínea a) art.º 7.º do SP | confirmar que os objetivos a atacar não são bens protegidos |
| 12 | alínea b) art.º 7.º do SP | selecionar meios e métodos de ataque, que evitem ou minimizem, danos causados incidentalmente |
| 13 | alínea c) art.º 7.º do SP | não lançar ataque quando se prevê que venha a causar incidentalmente danos « <i>excessivos à vantagem militar concreta e direta esperada</i> » |
| 14 | alínea d) art.º 7.º do SP | cancelar ou suspender ataque quando: (I) o objetivo é um bem cultural protegido pelo art.º 4.º da Convenção; (II) a previsão dos efeitos no objetivo são « <i>excessivos relativamente à vantagem concreta e direta esperada</i> » |

Precauções contra os efeitos das hostilidades

- | | | |
|----|---------------------------|---|
| 15 | alínea a) art.º 8.º do SP | retirar os bens culturais móveis das proximidades de objetivos militares ou providenciar uma adequada proteção <i>in situ</i> |
| 16 | alínea b) art.º 8.º do SP | evitar colocar objetivos militares nas proximidades de bens culturais |

Proteção em caso de ocupação

- | | | |
|----|---|---|
| 17 | art.º 9.º, n.º 1 do SP conjugado com PP | proibição de qualquer exportação, deslocação ou transferência de propriedade ilícitas de bens culturais |
| 18 | art.º 9.º, n.º 2 do SP | proibição de qualquer escavação arqueológica, exceto quando tal seja absolutamente necessário para salvaguardar, registar ou conservar bens culturais |
| 19 | art.º 9.º, n.º 3 do SP | proibição de qualquer alteração do uso de bens culturais, com o intuito de ocultar ou destruir testemunhos culturais, históricos ou científicos |

ResCSNU 2347 (2017)

- 20 Implementar a documentação e consolidação do património cultural numa rede de “*safe heavens*” no seu próprio território
- 21 elaboração de Inventário (com dados digitalizados);
- 22 implementação de regulamentação eficaz para importação e exportação
- 23 manter atualizados os dados junto do *World Customs Organization* (WCO) o *Harmonized System Nomenclature and Classification of Goods*
- 24 estabelecer unidades especiais na administração central e local com formação e treino adequados
- 25 estabelecer bases de dados e procedimentos dedicadas a recolher informação sobre atividades criminais relacionadas com o tráfico de património cultural
- 26 fornecer à INTERPOL *Database Stolen Works of Art* e UNESCO *Database of National Cultural Heritage Laws* e WCO *ARCHEO Platform*, informação atualizada sobre investigações em curso
- 27 contatar museus, antiquários e empresas relacionadas com o comércio de bens culturais e informar sobre os procedimentos de certificação de origem de bens culturais, para se impedir a realização de negócios de património cultural roubado
- 28 elaborar programas de educação e de informação pública para despertar a atenção acerca do tráfico ilícito do património cultural
- 29 tomar medidas apropriadas para elaborar um inventário de bens culturais que foram ilegalmente exportados de territórios em conflito armado e coordenar, com as entidades da ONU e outras agências, para assegurar o retorno seguro de todos os artigos listados
- 30 solicitar à UNESCO, UNDOC, INTERPOL e WCO para apoiar os Estados nos seus esforços no combate à destruição, saque e tráfico de património cultural

Apêndice 6 (RESUMO DO CONCEITO ESTRATÉGICO DE DEFESA NACIONAL 2013) à Dissertação de Azevedo Machado, set. 2018

A Estratégia de Segurança e Defesa Nacional fundamenta-se na agregação de todas as ações e de todos os elementos com o objetivo final e permanente de proteger a nação portuguesa, garantindo o seu futuro como unidade política livre, independente e soberana. O Conceito estratégico estabelece as grandes orientações e prioridades que o Estado e a sociedade devem realizar em democracia para defender os interesses nacionais, **salvaguardar o Património Material e Imaterial** e garantir a construção de um futuro mais próspero, mais seguro e mais justo. O CEDN deve assumir-se como a estratégia nacional do Estado, destinado a dar cumprimento às suas tarefas fundamentais.

Princípios da Segurança e Defesa Nacional		
	Independência Nacional Igualdade entre os Estados Proteção do Direitos Humanos Respeito pelo Direito Internacional Contribuição para a Segurança; estabilidade e paz internacionais	
Fundamentos	Vetor 1	Objetivos Nacionais Permanentes
VALORES	Exercer soberania, neutralizar ameaças e riscos à Segurança Nacional	
Independência	LA 1: Defender a posição Internacional de Portugal	1. Soberania do Estado, Independência Nacional, integridade territorial e valores fundamentais da ordem Constitucional
Primado Interesse Nacional	LA 2: Consolidar as relações externas de defesa	2. Liberdade e segurança das populações, bem como os seus bens e a Proteção do Património Nacional
Defesa Princípios Democracia	LA 3: Valorizar as informações estratégicas	3. Liberdade de ação dos órgãos de soberania
DH e DIP	LA 4: Adequar as políticas de segurança e defesa nacional ao ambiente estratégico	4. Manutenção ou restabelecimento da paz
Defesa estabilidade e seg. EU, Atlântica e Internacional		5. Fortalecimento das capacidades de coesão da comunidade nacional de modo a prevenir ou reagir a qualquer agressão ou ameaças externas

INTERESSES

Afirmar presença no mundo
Consolidar inserção Rede Alianças
Valorizar Comunidades Portuguesas
Contribuir Paz/Seg. Internacional

AMEAÇAS E RISCOS

Terrorismo

Proliferação WMD

Criminalidade transnacional

Cibercriminalidade

Pirataria

Riscos natureza ambiental

Vetor 2

Responder às vulnerabilidades nacionais

- LA 1: Promover equilíbrio financeiro e crescimento económico
- LA 2: Assegurar autonomia energética e alimentar
- LA 3: Incentivar a renovação demográfica e gerir o envelhecimento da população
- LA 4: Melhorar a eficácia do sistema de justiça
- LA 5: Qualificar o ordenamento do território
- LA 6: Envolver a sociedade nos assuntos de segurança e defesa

Vetor 3

Valorizar os recursos e as oportunidades nacionais

- LA 1: Investir nos recursos marítimos
- LA 2: Valorizar o conhecimento, tecnologia e inovação
- LA 3: Desenvolver o potencial de recursos humanos
- LA 4: Valorizar a língua e cultura portuguesa

Objetivos Nacionais Conjunturais

1. Correção desequilíbrios económicos e financeiros
2. Redução desemprego
3. Correção vulnerabilidades e dependência externa
4. Valorização vocação atlântica
5. Consolidação na Rede Alianças/Parcerias
6. Consolidação CPLP
7. Desenvolvimento capacidades p/ fazer face ameaças e riscos mais prováveis cumprir compromissos internacionais
8. Racionalização/Rentabilização recursos
9. Valorização capital humano
10. Fortalecimento coesão UE e NATO
11. Defeso prestígio internacional

Apêndice 7 (PEDIDO DE INFORMAÇÃO AO PRESIDENTE DA COMISSÃO DE NEGÓCIOS ESTRANGEIROS E COMUNIDADES PORTUGUESAS) à Dissertação de Azevedo Machado, set. 2018

rui-machado@hotmail.com

De: Rui Machado
Enviado: 5 de julho de 2018 02:23
Para: 2CNECP@ar.parlamento.pt
Cc: joaomartinsclaro@sapo.pt
Assunto: Defesa do Património Cultural em caso de Conflito Armado. Implementação das Medidas de Protecção em Portugal

Exmº Senhor Presidente Comissão de Negócios Estrangeiros e Comunidades Portuguesas

Dr. Sérgio Paulo Mendes de Sousa Pinto,

Encontro-me a terminar a fase de investigação para Dissertação sobre o tema: «**Defesa do Património Cultural em caso de Conflito Armado. Implementação das Medidas de Protecção em Portugal**».

Tomei conhecimento através do V/Parecer sobre a Proposta de Resolução n.º 56/XIII/2.ª do Segundo Protocolo (1999), a coberto do Of. N.º 127/CNECP/2017 de 30Nov2017, que está constituído um «**Comité Intergovernamental, composto por 12 membros, com o objectivo de monitorizar a implementação do Protocolo e da Convenção**».

Venho por este meio solicitar o contacto deste Comité Intergovernamental no sentido de lhe dirigir algumas questões sobre a pesquisa que estou a realizar.

Antecipadamente agradecido pela atenção,

Com os meus melhores cumprimentos,

Rui Manuel das Neves Azevedo Machado

Aluno 50 509/Faculdade de Ciências Sociais e Humanas/UNL

Apêndice 8 (PEDIDO DE INFORMAÇÃO À DIRETORA DO GABINETE DE ESTRATÉGIA, PLANEAMENTO E AVALIAÇÃO DO MINISTÉRIO DA CULTURA) à Dissertação de Azevedo Machado, set. 2018

rui-machado@hotmail.com

De: Rui Machado
Enviado: 4 de julho de 2018 00:59
Para: fernanda.heit@gepac.gov.pt
Cc: joaomartinsclaro@sapo.pt
Assunto: Defesa do Património Cultural em caso de Conflito Armado. Implementação das Medidas de Protecção em Portugal

Exm^a Sr.^a Directora-Geral,

Dra. Maria Fernanda Soares Rebelo Heitor,

a terminar a fase de investigação para Dissertação sobre o tema: «**Defesa do Património Cultural em caso de Conflito Armado. Implementação das Medidas de Protecção em Portugal**», venho por este meio solicitar os bons ofícios no sentido de obter, com a resposta de V.Ex.^a, o precioso contributo para o trabalho.

O contexto da investigação é delimitado pela Convenção de Haia 1945, o seu 2º Protocolo (1999) (que se encontram no V/site: <http://www.gepac.gov.pt/relacoes-multilaterais/unesco/legislacao.aspx>) e a Resolução do Conselho de Segurança das Nações Unidas 2347 (2017).

Pretende-se com a investigação determinar se o Estado Português implementou as medidas de protecção do património cultural em situação de conflito que decorrem dos instrumentos jurídicos supramencionados.

Neste sentido, o requisito de pesquisa para a investigação impõe a necessidade de conhecer os seguintes pontos:

1. Se existe um **plano de política sectorial** que dê orientações específicas para implementação das medidas de protecção decorrentes daqueles instrumentos jurídicos;
2. Se existe uma **estratégia sectorial** que estabeleça objectivos, identifique medidas ou acções para a protecção do Património Cultural em situação de conflito armado;
3. Se existe algum **plano** ou **programa** que considere a implementação de medidas de protecção do Património Cultural em situação de conflito armado;
4. Se o considerado nos pontos anteriores, não é da responsabilidade do GEPAC. Caso não seja sua responsabilidade, qual a Direcção ou Serviço com competência para proceder à elaboração dos documentos supracitados (plano de política sectorial, estratégia, plano ou programa).

Antecipadamente agradecido pela atenção dispensada ao assunto, permita-me V. Ex.^a, eu considerar ser seu consentimento tácito, que o presente email e sua resposta, sejam anexos ao trabalho de Dissertação.

Com os meus melhores cumprimentos,

Rui Manuel das Neves Azevedo Machado

Aluno 50 509/Faculdade de Ciências Sociais e Humanas/UNL

Apêndice 9 (PEDIDO DE INFORMAÇÃO À DIRETORA DA DIREÇÃO-GERAL DO PATRIMÓNIO CULTURAL) à Dissertação de Azevedo Machado, set. 2018

rui-machado@hotmail.com

De: Rui Machado
Enviado: 4 de julho de 2018 01:42
Para: dgpc@dgpc.pt
Cc: joamartinsclaro@sapo.pt
Assunto: Defesa do Património Cultural em caso de Conflito Armado. Implementação das Medidas de Protecção em Portugal

Exm^a Sr.^a Directora-Geral da Direcção-Geral do Património Cultural

Sr.^a Dra. Paula Araújo Pereira da Silva

a terminar a fase de investigação para Dissertação sobre o tema: «**Defesa do Património Cultural em caso de Conflito Armado. Implementação das Medidas de Protecção em Portugal**», venho por este meio solicitar os bons ofícios no sentido de obter, com a resposta de V.Ex.^a, o precioso contributo para o trabalho.

O contexto da investigação é delimitado pela Convenção de Haia 1945, o seu 2º Protocolo (1999) e a Resolução do Conselho de Segurança das Nações Unidas 2347 (2017).

Pretende-se com a investigação determinar se o Estado Português implementou as medidas de protecção do património cultural em situação de conflito que decorrem dos instrumentos jurídicos supramencionados.

Neste sentido, o requisito de pesquisa para a investigação impõe a necessidade de conhecer os seguintes pontos:

1. Se existe um **plano de política sectorial** que dê orientações específicas para implementação das medidas de protecção decorrentes daqueles instrumentos jurídicos;
2. Se existe uma **estratégia sectorial** que estabeleça objectivos, identifique medidas ou acções para a protecção do Património Cultural em situação de conflito armado;
3. Se existe algum **plano** ou **programa** que considere a implementação de medidas de protecção do Património Cultural em situação de conflito armado;
4. Se o considerado nos pontos anteriores, não é da responsabilidade da DGPC. Caso não seja sua responsabilidade, qual a Direcção ou Serviço com competência para proceder à elaboração dos documentos supracitados (plano de política sectorial, estratégia, plano ou programa).

Antecipadamente agradecido pela atenção dispensada ao assunto, permita-me V. Ex.^a, eu considerar ser seu consentimento tácito, que o presente email e sua resposta, sejam anexos ao trabalho de Dissertação.

Com os meus melhores cumprimentos,

Rui Manuel das Neves Azevedo Machado

Aluno 50 509/Faculdade de Ciências Sociais e Humanas/UNL

Apêndice 10 (PEDIDO DE INFORMAÇÃO À SECRETÁRIA DE ESTADO DOS NEGÓCIOS ESTRANGEIROS E COOPERAÇÃO) à Dissertação de Azevedo Machado, set. 2018

rui-machado@hotmail.com

De: Rui Machado
Enviado: 21 de julho de 2018 02:24
Para: gabinete.senec@mne.gov.pt
Cc: joaomartinsclaro@sapo.pt
Assunto: Defesa do Património Cultural em caso de Conflito Armado. Implementação das Medidas de Protecção em Portugal
Anexos: SP1999_ Parecer da Comissão NE e CP da AR.PDF

Exm^a Senhora Secretária de Estado dos Negócios Estrangeiros e da Cooperação

Dr.^a Maria Teresa Gonçalves Ribeiro,

a terminar a fase de investigação para Dissertação sobre o tema: «**Defesa do Património Cultural em caso de Conflito Armado. Implementação das Medidas de Protecção em Portugal**», venho por este meio solicitar os bons ofícios no sentido de obter, com a resposta de V.Ex.^a, o precioso contributo para o trabalho.

O contexto da investigação é delimitado pela Convenção de Haia 1945, o seu 2º Protocolo (1999) e a Resolução do Conselho de Segurança das Nações Unidas 2347 (2017).

Pretende-se com a investigação determinar se o Estado Português implementou as medidas de protecção do património cultural em situação de conflito que decorrem dos instrumentos jurídicos supramencionados.

Neste sentido, o requisito de pesquisa para a investigação impõe a necessidade de conhecer os seguintes pontos:

1. Despacho do MNE sobre a Resolução do Conselho de Segurança das Nações Unidas 2347 (2017). Em particular, se teve lugar a parecer jurídico, e se o teve, qual a sua redacção. E ainda, a entidade do Governo foi enviada a Resolução.
2. Qual o processamento da Convenção de Haia 1945 e do seu 2º Protocolo (1999) por parte do MNE. Em particular, se a UNESCO foi informada sobre a implementação das medidas de protecção adoptadas pelo Estado.
3. O Parecer da Comissão dos Negócios Estrangeiros e Comunidades Portuguesas da Assembleia da República sobre a Proposta de Resolução n.º 56/XIII/2.^a do Segundo Protocolo (1999), a coberto do Of. N.º 127/CNECP/2017 de 30Nov2017 (anexo), informa que está constituído um «**Comité Intergovernamental, composto por 12 membros, com o objectivo de monitorizar a implementação do Protocolo e da Convenção**». Tendo solicitado o contacto deste Comité Intergovernamental à Comissão 2.^a - CNECP XIII da

Assembleia da República (2CNECP@ar.parlamento.pt), e informado que deveria dirigir esta questão ao V/Ministério, venho então reiterar o pedido.

Antecipadamente agradecido pela atenção dispensada ao assunto, permita-me V. Ex.^a, eu considerar ser seu consentimento tácito, que o presente email e sua resposta, sejam anexos ao trabalho de Dissertação.

Antecipadamente agradecido pela atenção,
Com os meus melhores cumprimentos,
Rui Manuel das Neves Azevedo Machado
Aluno 50 509/Faculdade de Ciências Sociais e Humanas/UNL

Apêndice 11 (PEDIDO DE INFORMAÇÃO AO DIRETOR DA DIREÇÃO-GERAL DE POLÍTICA DE DEFESA NACIONAL DO MINISTÉRIO DA DEFESA NACIONAL) à Dissertação de Azevedo Machado, set. 2018

rui-machado@hotmail.com

De: Rui Machado
Enviado: 4 de julho de 2018 00:51
Para: nuno.torres@defesa.pt
Cc: joaomartinsclaro@sapo.pt
Assunto: Defesa do Património Cultural em caso de Conflito Armado. Implementação das Medidas de Protecção em Portugal

**Exm.º Sr. Director da Direcção Geral de Política de Defesa Nacional,
Dr. Nuno Maria Herculano de Carvalho Pinheiro Torres**

a terminar a fase de investigação para Dissertação sobre o tema: «**Defesa do Património Cultural em caso de Conflito Armado. Implementação das Medidas de Protecção em Portugal**», venho por este meio solicitar os bons ofícios no sentido de obter, com a resposta de V.Ex.^a, tão precioso e fundamental contributo para o trabalho.

Tendo tomado conhecimento que V.Ex.^a se encontra na fase de investigação do **PhD em Direito Internacional**, permito-me avançar com algum detalhe no que diz respeito à delimitação que impus ao tema.

O tema está **objectivamente** limitado à defesa do património cultural, em contexto de conflito armado, na perspectiva jurídica e no quadro Direito Internacional Público.

Está **subjectivamente** limitado pela análise dos instrumentos jurídicos de protecção do património cultural em caso de conflito e a consequente identificação de medidas de protecção.

Materialmente, pela análise de **processos**, em particular, em dois momentos: primeiro, na incorporação da Convenção de Haia para a Protecção de Bens Culturais em Caso de Conflito Armado de 1954 (CH 1954), dos Primeiro e Segundo Protocolos à CH 1954 e pela Resolução 2347 (2017) do Conselho de Segurança das Nações Unidas (CSNU) no Direito Interno; segundo, na operacionalização das medidas de protecção do património cultural.

Pretende-se com a investigação determinar se o Estado Português implementou as medidas de protecção do património cultural em situação de conflito que decorrem dos instrumentos jurídicos supramencionados.

Neste sentido, o requisito de pesquisa para a investigação impõe a necessidade de conhecer os seguintes pontos:

1. Se existe um **plano de política sectorial** que dê orientações específicas para implementação das medidas de protecção decorrentes daqueles instrumentos jurídicos;
2. Se existe uma **estratégia sectorial** que estabeleça objectivos, identifique medidas ou acções para a protecção do Património Cultural em situação de conflito armado;
3. Se existe algum **plano** ou **programa** que considere a implementação de medidas de protecção do Património Cultural em situação de conflito armado;
4. Se decorreu, ou decorre acção, pelo determinado no Conceito Estratégico de Defesa Nacional 2013 (RCM .º 19/2013, vide anexo, VII: «(...) *salvaguarda do património material e imaterial* (...)».

Antecipadamente agradecido pela atenção dispensada ao assunto, permita-me V. Ex.^a, eu considerar ser seu consentimento tácito, que o presente email e sua resposta, sejam anexos ao trabalho de Dissertação.

Com os meus melhores cumprimentos,

Rui Manuel das Neves Azevedo Machado 1

Apêndice 12 (PEDIDO DE INFORMAÇÃO AO PRESIDENTE DA COMISSÃO PARLAMENTAR DE NEGÓCIOS ESTRANGEIROS E COMUNIDADES PORTUGUESAS) à Dissertação de Azevedo Machado, set. 2018

rui-machado@hotmail.com

De: Rui Machado
Enviado: 5 de julho de 2018 02:23
Para: 2CNECP@ar.parlamento.pt
Cc: joaomartinsclaro@sapo.pt
Assunto: Defesa do Património Cultural em caso de Conflito Armado. Implementação das Medidas de Protecção em Portugal

Exmº Senhor Presidente Comissão de Negócios Estrangeiros e Comunidades Portuguesas

Dr. Sérgio Paulo Mendes de Sousa Pinto,

Encontro-me a terminar a fase de investigação para Dissertação sobre o tema: «**Defesa do Património Cultural em caso de Conflito Armado. Implementação das Medidas de Protecção em Portugal**».

Tomei conhecimento através do V/Parecer sobre a Proposta de Resolução n.º 56/XIII/2.^a do Segundo Protocolo (1999), a coberto do Of. N.º 127/CNECP/2017 de 30Nov2017, que está constituído um «**Comité Intergovernamental, composto por 12 membros, com o objectivo de monitorizar a implementação do Protocolo e da Convenção**».

Venho por este meio solicitar o contacto deste Comité Intergovernamental no sentido de lhe dirigir algumas questões sobre a pesquisa que estou a realizar.

Antecipadamente agradecido pela atenção,

Com os meus melhores cumprimentos,

Rui Manuel das Neves Azevedo Machado

Aluno 50 509/Faculdade de Ciências Sociais e Humanas/UNL

Apêndice 13 (**NORMA DE EXECUÇÃO PERMANENTE DE SEGURANÇA**) à Dissertação de Azevedo Machado, set. 2018

	NORMA DE EXECUÇÃO PERMANENTE (SEGURANÇA)	Exemplar Nº (...) de (...) ex.
		NEP n.º (...)
		Data: (...)

ASSUNTO: SEGURANÇA DO (*museu, monumento,*)

Referências:

- a) ICOM – Crime Prevention and Security Managements in Museums. Roma: De Luca Editori D’Arti, 2015.
- b) INSTITUTO DOS MUSEUS E DA CONSERVAÇÃO - Plano de conservação preventiva. Bases orientadoras, normas e procedimentos, 1ª ed. Lisboa: IMC, 2007. ISBN 978-972-776-322-1 (col. Temas de Museologia).
- c) Lei n.º 47/2004, de 19Ago.
- d) MUSEU DE ASTRONOMIA E CIÊNCIAS AFINS – Política de Segurança para Arquivos, Bibliotecas Museus. Rio de Janeiro: MAST, 2006.
- e) ONO, R.; MOREIRA, R. – Segurança em Museus. Série cadernos Museológicos. Brasília: IBRAM, 2011.
- f) ROPER, C. – Physical Security and the Inspection Process. Boston: Butterworth-Heinemann, 1997.
- g) RESOURCE: THE COUNCIL OF MUSEUMS, ARCHIVES AND LIBRARIES – Segurança em Museus. Série Museologia. Roteiros Práticos - 4. São Paulo: EDUSP, 2003.
- h) SEGMIL 1.
- i) SÊMOLA, M. – Gestão da Segurança da Informação. Uma Visão Executiva. Rio de Janeiro: Campus, 2003
- j) TYSKA, L.; FENNELLY, L. – Physical Security. 150 Things You Should Know. Boston: Butterworth-Heinemann, 2000.

1. FINALIDADE:

Definir as regras gerais de procedimentos e práticas de segurança, de forma a evitar acidentes fortuitos ou ações intencionais (TERRORISMO E SABOTAGEM) que possam representar quebras no campo de segurança de pessoal, material, instalações ou matérias classificadas.

2. ÍNDICE DAS REGRAS DE PROCEDIMENTO E PRÁTICAS

Ref.	Regra de Procedimento e Práticas (RPP)	Classificação
02.00	REGRAS DE PROCEDIMENTO E PRÁTICAS GERAIS DE SEGURANÇA	NAOCLAS
02.01	MEDIDAS E ESTADOS DE SEGURANÇA	NAOCLAS
02.02	DEVERES DO PESSOAL DE SERVIÇO	
02.03	ATRIBUIÇÕES DO OFICIAL DE SEGURANÇA	NAOCLAS
02.04	PLANO DE SEGURANÇA (nome do imóvel) E COLECÇÕES VISITÁVEIS	CONFIDENCIAL
02.05	PLANO DE SEGURANÇA DAS RESERVAS	CONFIDENCIAL
02.06	PLANO DE EVACUAÇÃO DE EMERGÊNCIA DE PESSOAL	NAOCLAS
02.07	PLANO DE EVACUAÇÃO DE EMERGÊNCIA DE COLECÇÕES	NAOCLAS
02.08	PROCEDIMENTOS E PRÁTICAS PARA CONTROLO DE ACESSOS	NAOCLAS
02.09	PROCEDIMENTOS E PRÁTICAS PARA MANUSEAMENTO DE CORRESPONDÊNCIA E ENCOMENDAS SUSPEITAS	NAOCLAS
02.10	DESPISTAGEM DE POTENCIAIS AMEAÇAS QUÍMICAS OU BIOLÓGICAS	NAOCLAS
02.11	CONTROLO DE ACESSOS A ÁREAS CONDICIONADAS	NAOCLAS
02.12	CONTROLO DE CHAVES	NAOCLAS
02.13	PLANO CONTRA INCÊNDIOS	NAOCLAS
02.14	PLANO CONTRA INUNDAÇÕES	NAOCLAS

3. [02.00] REGRAS DE PROCEDIMENTO E PRÁTICAS GERAIS DE SEGURANÇA:

Alertar o seu chefe de serviço ou Oficial de Segurança sobre:

- a. Qualquer atitude, movimento ou entrada suspeita de pessoas ou volumes que transportem e abandonem;
- b. Qualquer alteração suspeita nos materiais, equipamentos, peças de coleção ou nos locais de trabalho a seu cargo ou onde prestam serviço;
- c. Prováveis condições que possam ser propícias ao desencadear de incêndios ou outros sinistros;
- d. Cumprir as normas de segurança que, verbalmente ou por escrito, lhe forem determinados para o seu serviço ou local de trabalho.

4. [02.01] MEDIDAS DE SEGURANÇA E ESTADOS DE SEGURANÇA

- a. Os Estados de Segurança visam estabelecer os procedimentos a implementar nas diferentes alterações por forma a prevenir e evitar violações de segurança, detetar e neutralizar ações hostis, resultantes de ameaças de **Terrorismo e Sabotagem**.
- b. As responsabilidades e os procedimentos a adotar relativamente aos diferentes Estados de Segurança estão definidos no Plano de Segurança do *(nome do imóvel)* (CONFIDENCIAL).
- c. Estados de segurança

Os Estados de Segurança são os seguintes:

Estado de Segurança **ALFA**.

Estado de Segurança **BRAVO**.

Estado de Segurança **CHARLIE**.

Estado de Segurança **DELTA**.

d. Caracterização dos estados de segurança:

ALFA	É declarado em caso de ameaça geral de <i>possíveis ações violentas</i> contra instalações ou pessoas, cuja natureza e alcance são impossíveis de prever e quando as circunstâncias não justifiquem o estado de segurança BRAVO.
BRAVO	É declarado caso se considere existir uma <i>crescente possibilidade de ação violenta</i> contra instalações ou pessoas, e possam ser identificadas as modalidades de ameaça.
CHARLIE	É declarado em <i>casos de ocorrência de ação violenta contra instalações ou pessoas</i> , ou quando dados de informação indiquem como muito provável a realização a qualquer momento de ação violenta contra instalações ou pessoas.
DELTA	É declarado nas instalações situadas nas imediações de <i>local atingido por ação violenta</i> ou quando dados de informações indiquem como muito provável uma ação violenta contra essas instalações.

e. Medidas de segurança a implementar nos diversos estados de segurança

(1) **Estado de Segurança ALFA**

- Medida A01** Chamar periodicamente a atenção de todo o pessoal para a necessidade de estar atento e vigilante relativamente a desconhecidos, especialmente quando transportem malas ou qualquer outra espécie de bagagem, a veículos não identificados que circulem ou se encontrem na periferia ou no interior das instalações, a embrulhos ou malas abandonadas e a qualquer outra atividade estranha.
- Medida A02** Manter permanentemente disponível o oficial de segurança ou o seu substituto, tendo em vista a eventual aplicação dos planos de segurança relativos à evacuação dos edifícios e áreas de serviço e isolar os sectores atingidos por uma explosão ou atentado. Manter disponível a pessoa chave necessário á execução dos planos de segurança.
- Medida A03** Proteger os edifícios, gabinetes, salas e armários que não são utilizados regularmente.
- Medida A04** Aumentar o número de controlos pontuais de segurança de veículos e pessoas que tenham acesso às instalações e aos sectores não classificados como áreas de segurança.
- Medida A05** Limitar o número de pontos de acesso para veículos e pessoas ao mínimo aceitável para que a circulação se faça com razoável fluidez.
- Medida A06** Aplicar uma das seguintes medidas do estado BRAVO de forma individualizada e irregular, a título dissuasor.

Proteger e inspecionar frequentemente todos os edifícios, gabinetes, salas e armários que não são regularmente utilizados. (Medida B25)

Inspecionar regularmente e frequentemente, no mínimo no início e final de cada dia de serviço, o interior e exterior dos edifícios utilizados, com a finalidade de detetar qualquer atividade ou volume suspeitos. (Medida B26)

Verificar as entregas de correio ou abastecimentos (Medida B29)

Reforçar a Vigilância nas instalações, a fim de melhorar a dissuasão, bem como a proteção e a confiança do pessoal, em especial o potencialmente visado. (Medida B19)

Medida A07 Rever o conjunto dos planos e instruções respeitantes ao pessoal e às necessidades logísticas inerentes à passagem aos Estados de Segurança superiores.

Medida A08 Tomar as medidas adequadas à segurança das entidades e pessoas que pelo cargo ou função que desempenham possam constituir-se em alvos remuneradores.

Medida A09 Tomar as medidas de segurança adequadas relativamente aos familiares, em todas as suas atividades, quando aplicável.

Medida A10 Informar todo o pessoal da situação geral de forma a eliminar boatos e evitar alarme.

Medida A11 e A19 Reserva.

(2) Estado de Segurança BRAVO

Medida B20 Manter em vigor todas as medidas do estado ALFA, ou pô-las em execução caso ainda não o tenham sido.

Medida B21 Repetir frequentemente a medida A01 e avisar todo o pessoal da possibilidade de ocorrência de ações violentas.

Medida B22 Manter disponível todo o pessoal que participe na execução dos planos contra ações violentas.

Medida B23 Verificar os planos respeitantes à aplicação das medidas previstas para os Estados de Segurança seguintes.

Medida B24 Afastar pelo menos 25 metros dos edifícios, particularmente dos que se revestem de carácter sensível ou de prestígio, os veículos automóveis e objetos, tais como caixas, caixotes do lixo, etc. Considerar um sistema de estacionamento centralizado.

Medida B25 Proteger e inspecionar frequentemente todos os edifícios, salas e armários que não são regularmente utilizados.

Medida B26 Inspecionar regular e frequentemente, no mínimo no início e no final de cada dia de serviço, o interior e exterior dos

edifícios normalmente utilizados, com a finalidade de detetar qualquer atividade ou volume suspeitos.

Medida B27 Examinar cuidadosamente todo o correio, com a finalidade de detetar eventuais embrulhos e cartas armadilhadas.

(Reforço de controlo em relação à situação normal.).

Medida B28 Verificar todas as entregas de correio e abastecimentos, etc..

Medida B29 Reforçar a vigilância dos edifícios, salas e qualquer outro ponto vulnerável, a fim de melhorar a dissuasão, bem como a proteção e a confiança do pessoal, em especial o potencialmente visado.

Medida B30 Informar as Forças de Segurança locais, com a possível antecedência, da natureza e da justificação de qualquer medida tomada.

Medida B31 Controlar a entrada dos visitantes e, por amostragem, as suas malas, embrulhos e outras bagagens.

(Reforço do controlo em relação à situação normal).

Medida B32 Efetuar rondas inopinadas no interior das instalações, destinadas ao controlo de veículos, pessoas e edifícios.

Medida B33 Proteger os transportes de pessoas e bens para o exterior das instalações de acordo com os planos pré-estabelecidos.

Medida B34 e B39 Reserva.

(3) **Estado de Segurança CHARLIE**

Medida C40 Manter em vigor todas as medidas do estado BRAVO, ou pô-las em execução caso ainda não o tenham sido.

Medida C41 Solicitar a intervenção das forças de segurança e manter disponível no local de trabalho todo o pessoal responsável pela **execução dos planos contra ações violentas**.

(4) **Estado de Segurança DELTA**

Medida D60 Manter em vigor todas as medidas do estado BRAVO e CHARLIE ou pô-las em execução caso ainda não o tenham sido.

Medida D61 Solicitar a intervenção das forças de segurança.

5. [02.02] DEVERES DO PESSOAL DE SERVIÇO

a. Deveres gerais.

- (1) Durante o período normal de serviço, cumprir as normas de segurança, nomeadamente as que se referem ao controlo de acesso dos visitantes, e aos incêndios.
- (2) Antes de abandonar o serviço/dependência onde presta serviço, assegurar-se que:
 - (a) Nenhum aparelho elétrico ou a gás ficou ligado;
 - (b) Os cinzeiros ou outros recipientes não contêm matérias em combustão;
 - (c) Todas as portas, janelas, armários, arquivos e ficheiros ficam fechados e as chaves arrumadas e arrecadadas;
 - (d) Todas as luzes ficam apagadas;
 - (e) Todos os documentos classificados estão devidamente arquivados;

b. Deveres dos chefes de serviço.

- (1) Aproveitar todas as reuniões com funcionários, para dar a conhecer as normas de segurança em vigor.
- (2) Fiscalizar a execução de todas as medidas de segurança adotadas, dando conhecimento superior das irregularidades que forem notadas ou das deficiências que não possam resolver pelos seus próprios meios ou iniciativa.
- (3) Cumprir e fazer cumprir as medidas de segurança em vigor.
- (4) Providenciar especialmente para que os extintores de incêndio em carga estejam permanentemente operacionais.

c. Deveres dos condutores auto.

- (1) Em serviço no exterior, manter sob constante vigilância a respetiva viatura.
- (2) Revistar com cuidado a viatura, e testar o seu estado mecânico, antes do início de cada período de serviço ou reinício de utilização.
- (3) Quando terminar o serviço, recolher imediatamente a viatura ao respetivo parque.

6. [02.03] ATRIBUIÇÕES DO OFICIAL DE SEGURANÇA

- a. O Oficial de Segurança é, por inerência de funções, o (*identificar o cargo ou função*).
- b. Elaborar os Planos de Segurança para o (*museu, monumento,...*), Reservas e Coleções Visitáveis.

c. Realizar inspeções, conduzir investigações e relatórios de segurança.

(1) Investigações de segurança

- (a) Factos que lhe dão origem: sempre que haja no (*museu, monumento,....*) ou Coleções Visitáveis e Reservas, qualquer quebra, ou simples indício, de uma violação de segurança, deve este facto ser objeto de uma investigação por parte do Oficial de Segurança, com a seguinte finalidade: (I) Determinar o grau de comprometimento; (II) Concluir sobre as ações a tomar com vista a melhorar a segurança em vigor; (III) Apurar as responsabilidades.
- (b) Princípios gerais da condução da investigação de segurança: (I) Rapidez; (II) Simplicidade e (III) Objetividade.
- (c) Lógica na sequência da Investigação: (I) Recorrer se necessário a investigações confidenciais; (II) Cuidadosa preparação dos interrogatórios e investigações; (III) Distinção entre factos provados e os conjeturais.

(2) Relatório de Investigação de Segurança

Independentemente de tomar as medidas que julgue necessárias para que a segurança seja restabelecida, e sem prejuízo da ação do Serviço da Polícia Judiciária, se no decorrer da investigação de segurança, ou na sua conclusão se verificar a existência de factos que impliquem responsabilidade disciplinar, o Diretor do (*museu, monumento,....*) deve mandar instaurar processo(s) disciplinar (es) contra o(s) responsável(eis) e usar da sua competência disciplinar.

- d. Verificar a segurança das Salas e Reserva.
- e. Manter atualizada a lista de Pessoal com acesso a matérias classificadas de CONFIDENCIAL.
- f. Registrar as entradas de todas as matérias classificadas de CONFIDENCIAL.
- g. Planear e coordenar as medidas de segurança física do pessoal.
- h. Encorajar o pessoal a relatar todos os incidentes suspeitos.
- i. Dar conhecimento ao pessoal das sanções penais relativas às infrações e crimes afetos à segurança.
- j. Estudar e propor medidas de proteção local, internas e externas, contra quaisquer ações de sabotagem, incêndios, inundações ou quaisquer outros acidentes.
- k. Estudar e propor medidas de controlo de acessos e fiscalizar o seu cumprimento.

7. [02.04] PLANO DE SEGURANÇA DO MUSEU E COLECÇÕES VISITÁVEIS

A elaborar pelo Oficial de Segurança.

8. [02.05] PLANO DE SEGURANÇA DAS RESERVAS

A elaborar pelo Oficial de Segurança.

9. [02.06] PLANO DE EVACUAÇÃO DE EMERGÊNCIA DE PESSOAL

A elaborar pelo Oficial de Segurança.

10. [02.07] PLANO DE EVACUAÇÃO DE EMERGÊNCIA DE COLECÇÕES

A elaborar pelo Oficial de Segurança.

11. [02.08] PROCEDIMENTOS E PRÁTICAS PARA CONTROLO DE ACESSOS

- a. O acesso de visitantes ao (*museu, monumento,....*) faz-se pela porta (...). Excecionalmente, os visitantes podem entrar pelo (...).
- b. O acesso de viaturas é controlado por (...) que estão escalados para serviço de segurança.
- c. Os funcionários com responsabilidade de receção devem recusar a entrada a visitantes que se façam acompanhar de objetos que pelo seu valor ou natureza não possam ser guardados em segurança nas instalações destinadas a esse fim.

12. [02.09] PROCEDIMENTOS E PRÁTICAS PARA MANUSEAMENTO DE CORRESPONDÊNCIA E ENCOMENDAS SUSPEITAS

- a. Reconhecer indícios:
 - (1) Normalmente, as armadilhas estão colocadas em cartas volumosas, com as dimensões de cerca de 14x10cm, e pensando na ordem dos 150 gramas ou mais.
 - (2) Quando se trate de encomendas, estas, têm dimensões semelhantes às de um livro, e peso idêntico ao das cartas, no mínimo.
 - (3) Estas armadilhas, quando abertas as embalagens que as contêm, explodem ou emanam gases tóxicos.
 - (4) São indícios da existência de armadilhas, um ou mais, dos que a seguir se indiciam:
 - (a) Remetentes desconhecidos ou residências estranhas;
 - (b) Embalagens com impressos de remetentes conhecidos, mas cujo volume, tamanho e peso e a sua pertinência sejam anormais;
 - (c) Tipo de letra invulgar;
 - (d) Equilíbrio de peso anormal ou assimétrico;
 - (e) Peso desproporcionado em relação ao volume (carta com mais de 70 gramas pode considerar-se suspeita);

- (f) Verificar pelo tato da existência de matéria elástica ou cartão duro no interior do envelope;
- (g) Existência de furos nas embalagens mesmo que tenham diâmetro de um fio de alfinete;
- (h) Por vezes manchas no papel (exsudação do explosivo; há explosivos comerciais absolutamente inodoros e maleáveis como uma capa de borracha)
- (i) Aparência de existirem no interior quaisquer mecanismos ou peças soltas;
- (j) Nas cartas armadilhadas o seu invólucro é rígido porque só assim mantêm o respetivo disparador fixo;
- (k) Existência de substâncias opacas à luz, quando observadas de encontro ao sol ou de lâmpada forte;
- (l) Existência de um segundo envelope no interior do primeiro.

b. Regras de procedimento e práticas.

- (1) Não abrir o envelope ou encomenda suspeita.
- (2) Colocar o envelope ou encomenda em local onde um rebentamento não possa atingir pessoas, provocar danos graves ou incêndios.
- (3) Contactar imediatamente o Oficial de Segurança e o Diretor.

13. [02.10] PROCEDIMENTOS E PRÁTICAS PARA DESPISTAGEM DE POTENCIAIS AMEÇAS QUÍMICAS OU BIOLÓGICAS

a. Reconhecer indícios (caso da receção de carta ou encomenda):

- (1) Sem remetente;
- (2) Com origem em país estrangeiro;
- (3) Com demasiados selos;
- (4) Palavras mal escritas;
- (5) Bocados de metal fora do envelope;
- (6) Envelope desigual, rígido ou grosso;
- (7) Cheiro estranho;
- (8) Envelope gorduroso, descolorado, com cristais;
- (9) Com excesso de fita-cola ou fios à volta.

b. Regras de procedimento e boas práticas.

- (1) Isolar o local e recomendar que ninguém toque em nada.
- (2) Solicitar a presença da PJ.
- (3) Qualquer indivíduo que tenha contactado com a substância, será imediatamente evacuado para o Hospital.

14. [02.11] CONTROLO DE ACESSO A ÁREAS CONDICIONADAS

a. Generalidades.

(1) O Controlo de Acesso obedecerá às normas de segurança em vigor, tendo em vista evitar que as pessoas não autorizadas entrem em áreas condicionadas.

(2) Classificação

(a) Classe 3: acesso restrito ao pessoal que trabalha nestas áreas.

(b) Classe 2: acesso permitido a pessoas devidamente autorizadas.

(c) Classe 1: acesso permitido a pessoas identificadas e explicitamente autorizadas.

b. Classificação das áreas do (*museu, monumento,....*) e restrições ao seu acesso.

São consideradas Áreas de Acesso Condicionado, devendo estar convenientemente assinaladas com as indicações que se seguem:

(1) **Classe 3:** (*identificar as áreas*).

(2) **Classe 2:** Gabinete do Director; gabinete do Subdiretor, gabinete dos Chefes de Serviço, (...).

(3) **Classe 1:** Reservas.

15. [02.12] CONTROLO DE CHAVES

a. Generalidades. Fora das horas normais de serviço, todas as chaves devem ser guardadas em chaveiro próprio, não sendo por isso autorizado o seu transporte para fora do (*museu, monumento,....*).

b. Responsabilidades. O claviculário é por inerência o (...)

c. Chaveiros existentes. Existe apenas um chaveiro mestre que está localizado nas instalações (...).

d. Regras e procedimentos a adotar:

(1) Antes do início de cada período de trabalho a chave é levantada do chaveiro mestre.

- (2) No final de cada período de trabalho serão todas as chaves entregues, ficando o chaveiro completo. Compete ao claviculário a conferência do chaveiro comunicando qualquer ocorrência.
- e. Sempre que houver extravio de uma das chaves das Reservas, deverá ser substituída de imediato a fechadura e ser dado cumprimento ao especificado em 6.c. (1) desta NEP,

16. [02.13] PLANO CONTRA INCÊNDIOS

A elaborar pelo Oficial de Segurança.

17. [02.14] PLANO CONTRA INUNDAÇÕES

A elaborar pelo Oficial de Segurança.

O Diretor
(*museu, monumento,....*).

O Oficial de Segurança
(*museu, monumento,....*).